

Cahier 2009-3

Migratie naar en vanuit Nederland

Een eerste proeve van de Migratiekaart

Exemplaren van deze publicatie kunnen schriftelijk worden besteld bij

Bibliotheek WODC, kamer TN-3A03
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Fax: (070) 370 45 07

E-mail: l.h.bosma@minjus.nl

Cahiers worden in beperkte mate gratis verspreid zolang de voorraad strekt

Alle nadere informatie over WODC-publicaties is te vinden op Justweb en op www.wodc.nl

Voorwoord

Dit rapport beschrijft de omvang en achtergronden van migratiestromen naar en vanuit Nederland. Daarnaast worden verklaringen voor de verdeling van migranten binnen Europa geëxploreerd. De focus ligt hierbij op de periode 2000-2008. Het rapport heeft de bedoeling om beleidsmakers en andere belangstellenden te voorzien van theoretische en empirische achtergrondinformatie ten aanzien van recente migratiestromen. Het rapport is een eerste proeve van de Migratiekaart, die vanaf 2010 tweejaarlijks zal verschijnen.

Na een overzicht van de immigratie- en emigratiestromen in hun totaliteit en uitgesplitst naar verschillende migratietypen (hoofdstuk 1), legt dit rapport de nadruk op arbeidsmigratie (hoofdstuk 2) en asielmigratie (hoofdstuk 3). Beide migratietypen zijn de laatste jaren nadrukkelijk onderwerp geweest van overheidsbeleid en van politiek/maatschappelijk debat. Het slothoofdstuk bevat de algemene conclusies (hoofdstuk 4).

Onze dank gaat uit naar de leden van de klankbordgroep die de totstandkoming van dit rapport hebben begeleid: prof. dr. L.J.G. van Wissen (Rijksuniversiteit Groningen), mw. dr. A. Böcker (Radbouduniversiteit Nijmegen), en mr. C. Hassefras (Ministerie van Justitie). Voorts willen wij het IND-Informatie- en Analysecentrum (INDIAC), dhr. H. Nicolaas van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), en dr. C. Grütters (Radbouduniversiteit Nijmegen) bedanken voor het ter beschikking stellen van gegevens ten behoeve van dit onderzoek. Ten slotte zijn wij Roberto Aidala erkentelijk voor de vormgeving van het rapport.

Inhoud

Afkortingen	1
1 Een algemeen beeld van internationale migratie in Nederland	3
<i>Roel Jennissen</i>	
1.1 Inleiding	3
1.2 Migratie vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog	5
1.3 Trends 2000-2007	14
1.3.1 Migratie naar nationaliteit, etnische herkomst en land van bestemming	14
1.3.2 Migratie naar leeftijd en geslacht	24
1.3.3 Migratiemotieven	29
1.4 Een voorzichtige blik in de toekomst	32
Literatuur	36
Tabellen bij hoofdstuk 1	39
2 Arbeidsmigratie	43
<i>Frank Cörvers, Joan Muysken, Chris de Neubourg, Anke Schliwen</i>	
2.1 Inleiding	43
2.2 Theorieën en algemene ontwikkelingen	44
2.2.1 Theorieën over arbeidsmigratie	44
2.2.2 Trends in arbeidsmigratie in Nederland	48
2.3 Migratie en beleid	54
2.3.1 Het Nederlandse beleid	54
2.3.2 Het Europese beleid	57
2.4 Arbeidsmigranten uit de EU	60
2.4.1 Arbeidsmigratie uit EU-landen	60
2.4.2 Arbeidsmigratie uit MOE-landen	62
2.5 Arbeidsmigranten uit derde landen	65
2.5.1 Typen arbeidsmigratie	66
2.5.2 Tijdelijke arbeidsmigratie	68
2.5.3 Reguliere arbeidsmigratie	69
2.5.4 Kennismigratie	72
2.6 Actuele en toekomstige ontwikkelingen	78
2.6.1 Remigratie	78
2.6.2 Vergrijzing	80
2.6.3 Toekomstige ontwikkelingen	81
2.7 Conclusie	84
Literatuur	87
3 Asielmigratie	93
<i>Vina Wijkhuijs, Mariska Kromhout, Henriëke Wubs, Roel Jennissen</i>	
3.1 Achtergronden van asielmigratie	93
3.2 Historisch overzicht	95
3.2.1 Periode voor 1945	95
3.2.2 De periode 1945-1969	96
3.2.3 De jaren zeventig	96

3.2.4	De jaren tachtig	98
3.2.5	De jaren negentig	99
3.2.6	De periode 2000-2008	100
3.3	Bestemmingen van asielmigranten	109
3.3.1	Vluchtelingenstromen wereldwijd	109
3.3.2	De verdeling van asielverzoeken tussen Noord-West Europese landen	110
3.4	Verklaringen voor de verdeling van asielverzoeken	116
3.4.1	Theoretisch kader	116
3.4.2	Eerder (kwantitatief) onderzoek	121
3.5	Verklaringen voor de relatieve asielinstroom in Nederland 2000 tot en met 2007	122
3.5.1	Economische ontwikkelingen	122
3.5.2	Reeds aanwezige (asiel)migranten	124
3.5.3	Asielbeleid	128
3.5.4	Politiek en maatschappelijk klimaat ten opzichte van migranten	131
3.5.5	Conclusie	132
3.6	Asielverzoeken uit specifieke herkomstlanden	133
3.6.1	Asielverzoeken uit Irak in Nederland en Noord-West Europa	133
3.6.2	Asielverzoeken uit Afghanistan in Nederland en Noord-West Europa	137
3.6.3	Asielverzoeken uit Somalië in Nederland en Noord-West Europa	140
3.6.4	Conclusie	143
3.7	In hoeverre is asielmigratie voorspelbaar?	144
3.8	Conclusie	146
	Literatuur	149
	Tabellen bij hoofdstuk 3	156
	Bijlage Richtlijnen van de Europese Unie	163
4	Slotbeschouwing	167
	<i>Mariska Kromhout, Roel Jennissen en Vina Wijkhuijs</i>	
4.1	Ontwikkelingen in de totale immi- en emigratie en de arbeids- en asielmigratiestroom na 2000	167
4.2	Theoretische verklaringen	168
4.3	Verklaringen voor recente arbeidsmigratie naar Nederland	169
4.4	Verklaringen voor het Nederlandse aandeel in het aantal asielverzoeken in Noord-West Europa	170
4.5	Toekomstige ontwikkelingen	171
4.5	Migratiekaart 2010	172
	Summary	175

Afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AC	Aanmeldcentrum
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AMA	alleenstaande minderjarige asielzoeker
AMA-LTG	Lokale Taakgroep terugkeer m.b.t. AMV's
AMV	Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling
AZC	Asielzoekerscentrum
BBP	Bruto Binnenland Product
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEAS	Common European Asylum System
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
COM	Commissiedocument
CPB	Centraal Planbureau
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
DRC	Democratische Republiek Congo
EEG	Europese Economische Gemeenschap
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europese Gemeenschap
EER	Europees Economische Ruimte
ELR	Exceptional Leave to Remain
EMN	European Migration Network
EU	Europese Unie
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
GGDC	Groningen Growth and Development Centre
HBO	Hoger Beroepsonderwijs
HSMP	Highly Skilled Migrant Programme
IGC	Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDIAC	Informatie- en Analysecentrum van de IND
INDIS	IND informatiesysteem
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
IRO	International Refugee Organisation
JV	Jurisprudentie Vreemdelingenrecht
KB	Kroonberoep
KNIL	Koninklijk Nederlandsch-Indisch Leger
LPF	Lijst Pim Fortuin
Min. SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
KMar	Koninklijke Marechaussee
MOB	Met onbekende bestemming vertrokken
MOE-landen	Midden- en Oost Europese landen die per 1 mei 2004 tot de Europese Unie zijn toegetreden
MTV	Mobiel Toezicht Vreemdelingen
MVV	Machtiging tot voorlopig verblijf

NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NELM	New Economics of Labour Migration
NGO	Non-gouvernementele organisatie
NIDI	Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut
OC	Onderzoek- en Opvangcentrum
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OvD	Overeenkomst van Dublin
Pb EU	Publicatieblad van de Europese Unie
ROA	Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt
ROC	Regionaal Opleidingscentrum
RV	Rechtspraak Vreemdelingenrecht
Rva	Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen
SER	Sociaal-Economische Raad
SSB	Sociaal Statistisch Bestand
Stb	Staatsblad
TBV	Tussentijdsbericht vreemdelingencirculaire
TK	Tweede Kamer
TNV	Tijdelijke Noodvoorziening
TWV	Tewerkstellingsvergunning
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola
UWV	Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen
VAS	Vreemdelingen Administratie Systeem
Vb 2000	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc 2000	Vreemdelingencirculaire 2000
VP	Vreemdelingenpolitie
VV 2000	Voorschrift Vreemdelingen 2000
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VVTV	Voorwaardelijke vergunning tot verblijf
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
VWN	Vluchtelingenwerk Nederland
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
WBV	Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire
WO	Wetenschappelijk Onderwijs
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZZP	Zelfstandige Zonder Personeel

1 Een algemeen beeld van internationale migratie in Nederland

Roel Jennissen (WODC)

1.1 Inleiding

Internationale migratie vanuit en vooral naar Nederland is een onderwerp dat de maatschappelijke gemoederen al een aantal decennia bezighoudt en in het verlengde hiervan ook een prominente plaats op de politieke agenda heeft. In deze studie wordt geprobeerd een zo compleet mogelijk kwantitatief overzicht te geven van de aard, richting en omvang van migratiestromen van en naar Nederland. We zoomen daarbij in het bijzonder in op de periode vanaf 2000 (het jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000). Ook zal in deze studie worden geprobeerd om voor de ontwikkelingen in twee migratietypen, namelijk arbeids- en asielmigratie, inzicht te geven in de achtergronden hiervan. Hierbij kan worden gedacht aan economische ontwikkelingen, migratiebeleid en andere politieke ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld de uitbreiding van de Europese Unie of gewelddadige conflicten die geleid hebben tot aanzienlijke vluchtelingenstromen. We hebben voor arbeids- en asielmigratie gekozen omdat uit het Coalitieakkoord van 7 februari 2007 en latere Tweede Kamerstukken blijkt dat de Staatssecretaris van Justitie tot nu toe voornamelijk beleid heeft gemaakt en aangekondigd met betrekking tot deze twee migratietypen.

In dit onderzoek worden geen uit theorieën afgeleide hypothesen getoetst. Hiervoor is het noodzakelijk dat wordt afgedaald naar het individuele niveau van de migrant en/of non-migrant. Dat in deze studie niet wordt gekeken naar het microniveau, wil niet zeggen dat deze studie geen enkele bijdrage levert aan de accumulatie van kennis op dit terrein. In de eerste plaats kan gedegen macrosocionomisch onderzoek namelijk de meest prangende vraagstukken met betrekking tot internationale migratie in kaart brengen. Wat zijn voor de ontvangende samenleving de ongewenste collectieve gevolgen – in termen van te veel, te weinig, of ‘verkeerde’ (bijvoorbeeld te laag opgeleide) migratie – van individueel handelen van potentiële migranten? Daarnaast kan onderzoek op macroniveau aanwijzingen verschaffen of de beoogde doelstellingen van migratiebeleid gehaald zijn en of de mogelijke neveneffecten van dit beleid afdoende onderkend zijn. Verder kan het in kaart brengen van de aard, omvang en richting van migratiestromen een belangrijke bijdrage leveren aan internationale migratieprognoses.

Na deze inleiding wordt in de volgende paragraaf (1.2) een overzicht gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen met betrekking tot internationale migratie vanaf de Tweede Wereldoorlog. In de paragraaf die hier op volgt (1.3) wordt

voor de periode vanaf het jaar 2000 nauwkeuriger naar de migrantenstromen van en naar Nederland gekeken. Hiertoe worden uitsplitsingen gemaakt naar achtereenvolgens nationaliteit (alleen voor immigratie), etnische herkomst, land van bestemming (uiteraard alleen voor emigratie), leeftijd, geslacht en migratietype (alleen voor immigratie). De laatste paragraaf van dit hoofdstuk bevat een voorzichtige prognose van toekomstige migratietrends. Echter, voor we verder gaan met het geven van een historisch overzicht van migratietrends in Nederland en hun mogelijke achterliggende factoren, is het nodig een tweetal begrippen nader toe te lichten. De eerste is de term migratie zelf. Wanneer is iemand een migrant? Het antwoord op deze vraag kent een ruimtelijke en een temporele dimensie. De ruimtelijke dimensie van internationale migratie is vrij duidelijk. Om een migrant te worden dient men een internationale grens te passeren. De temporele dimensie is een stuk vager: niet iedereen die een grens passeert is een migrant. De tijd dat iemand na de grensoverschrijding in het betreffende land verblijft, zou een bruikbare aanvullende maatstaf kunnen zijn om te bepalen of iemand een migrant is. De verblijfsduur is echter geen absoluut criterium, aangezien bijvoorbeeld sommige toeristen langer in een ander land verblijven dan bepaalde seizoensarbeiders of asielzoekers (United Nations, 1998).¹ Verder hebben we ook in toenemende mate te maken met vormen van transnationalisme waarbij personen afwisselend in verschillende landen wonen (bijvoorbeeld in de winter in Spanje en in de zomer in Nederland). Vaak wordt het criterium gehanteerd dat een migrant iemand is die de *intentie* heeft om langer dan een jaar in een ander land te verblijven. In dit onderzoek zal echter geen strikt tijds-criterium worden gehanteerd. Zo zal bijvoorbeeld ook seizoensmigratie een onderwerp zijn dat in het hoofdstuk over arbeidsmigratie aan de orde komt.

Een andere zaak die nog toelichting behoeft is de door ons gebruikte term migratietype. Met migratietype doelen we op de reden waarom bepaalde personen besloten hebben te migreren. Dit kan zijn vanwege het aangaan van een arbeidsbetrekking in het buitenland (arbeidsmigratie), het zich voegen bij eerder gemigreerde gezinsleden (gezinsmigratie)², het over de grens gaan studeren (studiemigratie), of het zoeken van een veilig heenkomen omdat men in het land van herkomst wordt vervolgd (asielmigratie). Andere minder vaak voorkomende migratiemotieven zijn medische migratie, militaire migratie en pensioenmigratie³. Ook heeft Nederland te maken met illegale grensoverschrijding.

¹ De verblijfsduur voordat iemand tot de migrantenpopulatie wordt gerekend is vaak anders in verschillende landen. Dit leidt dan tot inconsistenties in databases waarin de internationale migratie data van verschillende landen zijn opgenomen.

² In dit specifieke geval gaat het om gezinshereniging. Als iemand een huwelijk of een samenlevingsovereenkomst aangaat met iemand die in het buitenland woont en deze persoon vervolgens migreert om te gaan samenwonen dan spreekt men over gezinsvormende migratie.

³ Een voorbeeld van medische migratie is de migratie van astmapatiënten naar Davos. Voorbeelden van militaire migratie zijn de repatriëring van personen die dienden in het Koninklijk Nederlands-Indisch Leger (KNIL) in 1950 en 1951. Ook kan men hierbij denken aan internationale migratie van en naar de legerbasis Seedorf (al hoewel men dat ook als een vorm van arbeidsmigratie zou kunnen zien) of aan migratie naar Frankrijk om te dienen in het Vreemdelingenlegioen. Pensioenmigratie is sterk in opkomst sinds de jaren negentig. Nederland ontvangt echter nauwelijks pensioenmigranten. Wel vertrekken vanuit Nederland veel pensioenmigranten. Het gaat hier voor een deel om autochtone Nederlanders die na hun werkzame leven zonnigere en/of rustigere oorden opzoeken, en voor een deel om voormalige gastarbeiders die op hun oude dag terugkeren naar hun vaderland. Deze migratietypen komen aan de orde als de emigratie uit Nederland besproken wordt.

De beweegreden waarom iemand naar Nederland gemigreerd is, hoeft niet noodzakelijkerwijs overeen te komen met het toelatingscriterium waarop hij of zij zich toegang tot het Nederlands grondgebied heeft verschaft en derhalve in de statistieken staat geregistreerd. Zo getuigt het bijvoorbeeld van naïviteit om te veronderstellen dat geen enkele asielzoeker of gezinsmigrant deels economische motieven heeft die ten grondslag liggen aan zijn of haar beslissing om te migreren. Toch wordt in deze studie het geregistreerde migratiemotief⁴ als uitgangspunt genomen voor de verdere analyses. Dit wordt onder meer gedaan omdat, ondanks dat de daadwerkelijke migratiemotieven van de verschillende groepen elkaar deels kunnen overlappen, het in de praktijk gaat om verschillende groepen migranten afkomstig uit verschillende landen. Deze groepen verschillen behoorlijk in sociaal-economisch, maar ook in cultureel opzicht. Zo is bijvoorbeeld de arbeidsparticipatie in de eerste jaren van verblijf in Nederland onder asiel- en gezinsmigranten beduidend lager dan onder arbeidsmigranten (zie bijvoorbeeld Sprangers, Zorlu, Hartog & Nicolaas, 2004; Jennissen & Oudhof, 2008). Een nog belangrijkere reden om onderscheid te maken naar het geregistreerde migratiemotief is dat we per migratiemotief te maken hebben met verschillende achterliggende (economische) theoretische kaders, waarin ook het toelatingsbeleid een belangrijke rol speelt. De mate waarin een bepaald internationale migratietype gevoelig is voor toelatingsbeleid is hierbij essentieel. Inkomens- en werkloosheidsverschillen zijn belangrijke – zo niet de belangrijkste – economische determinanten van internationale migratietypen die ongevoelig voor migratiebeleid zijn, zoals intra-EU migratie. Bepaalde migratietypen (bijvoorbeeld asielmigratie of arbeidsmigratie van laagopgeleiden) worden daarentegen aanzienlijk door het migratiebeleid beïnvloed. De evenwichtsherstellende functie van internationale migratie, die volgens de neoklassieke en Keynesiaanse economische gedachtegang respectievelijk verschillen in reële lonen en werkloosheid doet verdwijnen, zal voor deze migratietypen niet opgaan. Een uitgebreide versie van de theorie van gesegmenteerde arbeidsmarkten, waarin ook de factor ‘maatschappelijke onvrede’ een functie wordt toebedacht, zou wel het economisch deel van de verklaring voor migratietypen die gevoelig zijn voor migratiebeleid voor haar rekening kunnen nemen (zie Jennissen, 2004, pp. 179-181). Ten slotte kan het maken van een onderscheid tussen verschillende migratietypen ook erg nuttig zijn voor het maken van internationale migratieprojecties (De Beer, 2008).

1.2 Migratie vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog

Het einde van de Tweede Wereldoorlog luidde een periode van globalisering in die men ook wel aanduidt als de tweede globaliseringsgolf.⁵ Deze globaliseringsgolf ontstond doordat de techniek en dan met name op het gebied van transport en telecommunicatie een enorme vlucht nam (Nierop, 1995). Dit leidde tot een

⁴ De begrippen migratietype en migratiemotief worden in deze studie door elkaar heen gebruikt om een het geregistreerde migratiemotief aan te duiden.

⁵ De voorafgaande periode van de-globalisering, die gekenmerkt werd door twee wereldoorlogen en een grote wereldwijde economische recessie en waarin het Pax-Britannica vervangen werd door het Pax-Americana, scheidt deze tweede globaliseringsgolf van de eerste. De eerste globaliseringsgolf was ontstaan als gevolg van de industriële revolutie en duurde tot het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog (Hopkins, 2002).

aanzienlijke daling van de (psychologische) kosten van internationale en zelfs intercontinentale migratie. Internationale migratie nam hierdoor niet alleen in omvang toe maar kreeg ook een meer divers karakter doordat de diversiteit van de herkomstgebieden sterk toenam (Castles & Miller, 2003). Volgens Massey (2003) kan internationale migratie gedurende deze tweede globaliseringsgolf worden onderverdeeld in twee perioden. Het einde van de Koude Oorlog is hierbij de waterscheiding. Tijdens de Koude oorlog, zo stelt Massey, werd internationale migratie kunstmatig laag gehouden. Dit veranderde na de ineenstorting van het communistische systeem in Centraal en Oost-Europa, waarna internationale migratie sterk toenam. Hierbij ging het niet alleen om asielzoekers, etnische migranten en migranten met een economisch motief afkomstig uit landen van het voormalige Oostblok zelf, maar ook om migranten uit verschillende geïmplodeerde staten in de Derde Wereld (bijvoorbeeld Afghanistan of Somalië). De regimes in deze landen konden gedurende de Koude Oorlog met behulp van financiële en materiële steun van de Sovjetunie overeind konden blijven. Dit gold overigens niet alleen voor derdewereldlanden die onder de invloedssfeer van de Sovjetunie stonden. Ook de westerse wereld trok na de Koude Oorlog haar handen af van verschillende dictatoriaal geleide staten in de Derde Wereld, die hierdoor implodeerden (Zaire bijvoorbeeld). Deze staatsimplosies mondden vaak uit in etnisch geweld tussen de verschillende bevolkingsgroepen in deze landen met hun door de voormalige kolonisator getrokken kunstmatige grenzen. Dit alles leidde ertoe dat de wereld te maken kreeg met toenemende aantallen (internationale) migranten die het geweld in hun herkomstland ontvluchtten. Bovendien was de onrust die gepaard ging met de transitie van het bi-polaire systeem ten tijde van de Koude Oorlog naar het mondiale systeem waarin de Verenigde Staten als enige supermacht opereert op zijn zachts gezegd niet erg bevorderlijk voor de economische groei in bepaalde delen van de wereld. De toch al grote welvaartsverschillen tussen de westerse geïndustrialiseerde landen en overige landen werden in veel gevallen nog groter. De bovengenoemde onrust zorgde er ook voor dat de onzekerheid omtrent het beschikken over voldoende bestaansmiddelen in veel landen groter werd. Een manier om de risico's op onvoldoende gezinsinkomen te spreiden is (internationale) migratie van één of meerdere gezinsleden.⁶

Het moge duidelijk zijn dat een relatief klein land als Nederland met een relatief open economie en dat zich bevindt in de kern van het economische wereldsysteem zich niet aan deze wereldwijde ontwikkelingen heeft kunnen en willen onttrekken. Ook Nederland, zo zal in deze paragraaf voor het voetlicht komen, kreeg te maken met een toenemende onnatuurlijke bevolkingsdynamiek in de naoorlogse geschiedenis.

Immigratie

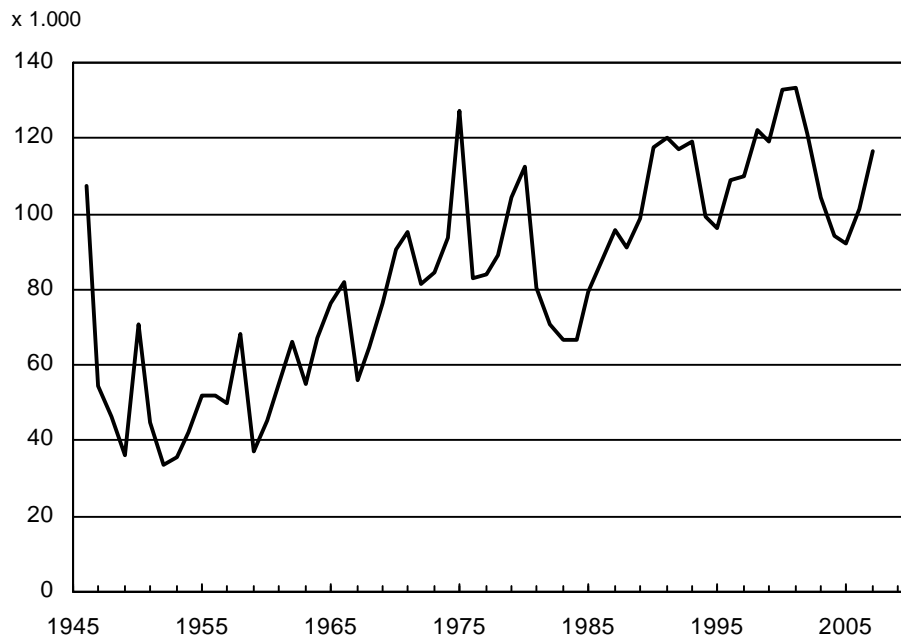
Volgens White (1993) heeft het naoorlogse niet-communistische Europa en dus ook Nederland te maken gehad met drie elkaar overlappende migratiegolven. De eerste bestond uit laagopgeleide arbeidsmigratie uit Zuid-Europa, Turkije en

⁶ Deze oorzaak van internationale migratie is theoretisch ingekaderd door de 'new economics of labour migration' (zie voor een verdere beschrijving van deze theoretische benadering van internationale migratie paragraaf 2.2.1).

de Maghreb om de tekorten aan de onderzijde van de arbeidsmarkt, die ontstonden door ongekeerde economische groei in de naoorlogse periode, op te vullen. Deze migratiegolf eindigde met de recessie van 1973, waardoor de arbeidstekorten als sneeuw voor de zon verdwenen en de West-Europese landen restrictief beleid inzake arbeidsmigratie afkondigden. Nederland was relatief laat met het instellen van arbeidsmigratie beperkende maatregelen. Daar waar omringende landen al in 1973 migratierestricties hadden ingevoerd, gebeurde dat in Nederland pas in 1975, en niet voordat nog een groot aantal illegalen van een legale verblijfsstatus werden voorzien (Lakeman, 1999). Deze eerste migratiegolf werd gevolgd door gezinsmigratie in de vorm van zowel gezinshereniging als gezinsvorming. Een groot deel van de arbeidsmigranten uit Turkije en Marokko ging er namelijk toe over om hun familie naar Nederland te laten komen. Dit in tegenstelling tot de arbeidsmigranten uit Zuid-Europa, waarvan de meeste er voor kozen om terug te keren naar hun land van herkomst. Vanaf 1976 tot en met de eerste helft van het eerste decennium van de 21^e eeuw was gezinsmigratie het meest voorkomende immigratietype van niet-Nederlanders in Nederland. In de jaren tachtig kreeg Nederland te maken met wat White (1993) de post-industriële migratiegolf noemt. Volgens White bestaat deze voornamelijk uit asielzoekers, hoger opgeleide arbeidsmigranten en illegalen. In Nederland waren het vooral de asielzoekers die samen met gezinsmigranten het beeld van de immigratie gingen bepalen.

Naast deze drie migratiegolven kregen veel West-Europese landen, waaronder Nederland, te maken met post-koloniale migratie. Het jaarlijkse aantal immigranten in de jaren vijftig en het begin van de jaren zestig werd incidenteel beïnvloedt door migratie die direct veroorzaakt werd door processen van dekolonisatie in het voormalige Nederlands Indië. In de periode van 1974 tot 1980 drukte de onafhankelijkheid van Suriname haar stempel op de omvang van de immigratie. In figuur 1 is de ontwikkeling van de naoorlogse migratie naar Nederland weergegeven. De incidentele post-koloniale migratie is hier in enkele pieken goed terug te zien.

Figuur 1 Immigratie naar Nederland, 1946-2007



Bron: CBS.

In 1950 en 1951, de jaren na de soevereiniteitsoverdracht en het uitroepen van de Indonesische eenheidsstaat door Soekarno, kwam er een grote groep Indiëse repatrianten naar Nederland, die niet wilden opteren voor het Indonesisch staatsburgerschap. Ook vertrokken in deze jaren vele ex-KNIL-militairen uit Indonesië. Hieronder bevonden zich ook ongeveer 4.000 Molukse ex-KNIL-militairen, die niet bereid waren om te integreren in het Indonesische leger. Samen met hun gezinnen kwamen zij in 1951 naar Nederland. In totaal ging het hierbij om ongeveer 12.000 personen. Op 5 december 1957, de dag die de geschiedenisboeken in zou gaan als 'Zwarte Sinterklaas', kondigde Soekarno aan dat alle 40.000 overgebleven Nederlanders in Indonesië het land moesten verlaten. Bovendien werden in 1958 alle Nederlandse bedrijven in Indonesië genationaliseerd (Jansen, 1971; Dalstra, 1983; Vos, 2007). We zien in dat jaar dan ook een piek in de immigratie naar Nederland. Een laatste relatief kleine piek die het gevolg was van post-koloniale migratie uit voormalig Nederlands Indië is te zien in 1962. De politieke spanning rondom Nieuw-Guinea was hier debet aan.

De post-koloniale migratie uit Suriname vond voornamelijk plaats in het jaar van de onafhankelijkheid (1975) en in de jaren 1979 en 1980. In figuur 1 zijn in deze drie jaren dan ook duidelijke uitschieters naar boven te zien⁷. De oorzaak van de grote migratiestroom in 1979 en 1980 van Suriname naar Nederland is terug te voeren op de zogenoemde 'toescheidingsovereenkomst inzake nationaliteiten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname'. Volgens dit verdrag kwam op 25 november 1980 een einde aan de periode van vijf

⁷ Hierbij moet wel worden aangetekend dat de piek in 1975 ook voor een deel werd veroorzaakt door de eerder genoemde regularisatie van illegalen in dat jaar.

jaar waarin de inwoners van Suriname mochten kiezen tussen een verblijf in Suriname en daarmee automatisch het verruilen van de Nederlandse voor de Surinaamse nationaliteit, of Nederlander worden waarvoor men dan wel tot migratie naar Nederland moest overgaan (Van den Broek, 2002). Mede ingegeven door de economische malaise in de jonge republiek ontstond naarmate de datum van 25 november 1980 naderde een zekere *Torschlusspanik* waardoor vele inwoners van Suriname in 1979 en 1980 kozen voor een toekomst in Nederland.

In figuur 1 is vanaf het begin van de jaren zestig tot het midden van de jaren zeventig een stijgende tendens te zien van de immigratie naar Nederland. Deze werd veroorzaakt door een toenemende behoefte aan arbeidsmigranten. Hierbij doet zich een opvallende trendbreuk voor in het jaar 1967. De recessie van 1967 zorgde er voor dat de behoefte aan arbeidsmigranten sterk terugliep. Bovendien zette deze recessie, die eigenlijk al begon in de tweede helft van 1966, het kabinet-Cals aan tot het nemen van enkele immigratie beperkende beleidsmaatregelen in oktober 1966. De mogelijkheid voor spontane immigranten (migranten die niet via werving naar Nederland kwamen) om gedurende twee weken werk te zoeken werd bijvoorbeeld beëindigd (Lakeman, 1999).

De daling die men in de tweede helft van de jaren zeventig zou verwachten nadat Nederland in 1975 een daadwerkelijk einde had gemaakt aan de werving van gastarbeiders kwam er niet. Dit kwam door de gezinsherenigingsmigratie van Turken en Marokkanen en door de post-koloniale migratie uit Suriname. In het begin van de jaren tachtig daalde de immigratie echter wel. Dit had een aantal oorzaken. De voornaamste waren het ongunstige economische tij en het feit dat destijds, in tegenstelling tot de voorafgaande periode, migratie vanuit Suriname aan allerlei restricties gebonden was. Verder namen de mogelijkheden voor gezinsmigratie voor Turken en Marokkanen af. Veel eerste generatie gastarbeiders van Turkse en Marokkaanse komaf hadden inmiddels hun partner en kinderen laten overkomen. Deze kinderen waren op hun beurt begin jaren tachtig door de bank genomen nog te jong om een aanzuigende werking in de vorm van migratie die plaatsvindt in het kader van gezinsvorming te hebben. Bovendien was de post-industriële migratiegolf nog niet echt begonnen.

Dit veranderde in de tweede helft van de jaren tachtig. Vanaf die tijd kreeg Nederland op grote schaal te maken met asielmigratie. Dit migratie type is voor een groot deel verantwoordelijk voor de schommelingen in de jaarlijkse immigratie na 1985 (zie voor verdere details hoofdstuk 3). Een belangrijke achterliggende oorzaak hierbij was de politieke onrust die in Oost-Europa ontstond na de val van het communisme. De oorlog in het voormalige Joegoslavië zorgde voor hoge immigratiecijfers in de eerste helft van de jaren negentig en in de laatste twee jaar van dit decennium volgde de Kosovo-crisis. Daarnaast had Nederland te maken met een fluctuerende, maar in ieder geval tot en met de eerste jaren van het nieuwe millennium substantiële, instroom van asielzoekers uit Azië en Afrika. Ondanks dat asielmigratie een belangrijke factor was in de schommelingen van de jaarlijkse immigratiecijfers bleef gezinsmigratie het meest dominante migratietype. De door White (1993) onderscheiden gezinsmigratiegolf echode in Nederland lang na als gevolg van gezinsvormingsmigratie door Turken en Marokkanen. Een groot deel van de kinderen van Turkse en Marokkaanse gastarbeiders liet een partner uit het buitenland overkomen. De

effecten van verschillende beleidsmaatregelen om gezinsmigratie te beperken zijn ook terug te vinden in de in figuur 1 weergegeven immigratiecijfers. Zo werd in 1993 besloten om de voorwaarden voor gezinsmigratie beduidend aan te scherpen. Er kwam een inkomensvereiste (70% van het sociaal minimum voor echtparen) alvorens tot gezinsmigratie kon worden overgegaan. Verder werd bepaald dat een verzoek tot gezinshereniging binnen drie jaar na aankomst in Nederland moest worden aangevraagd en dat men minimaal drie jaar in Nederland moest verblijven alvorens men een partner via gezinsvormingsmigratie uit het buitenland kon laten overkomen (Bonjour, 2007). Het nieuwe Vreemdelingenbesluit 2000, dat overigens pas op 1 april 2001 in werking trad, verhoogde de inkomenseis verder tot 100% van het minimumloon. Deze beleidsmaatregelen leidden naar alle waarschijnlijkheid tot de dalende immigratiecijfers na de jaren 1993 en 2001.

De meest recente beleidsmaatregelen die beogen gezinsmigratie verder terug te dringen werden ingevoerd per 1 november 2004. Het betrof een aanscherping van de inkomenseis tot 120% van het minimumloon en de verhoging van de minimale leeftijd waarop men kan overgaan tot gezinsvormingsmigratie van 18 naar 21 jaar. Deze beleidsmaatregelen, hebben, zoals in figuur 1 te zien is, ogenschijnlijk geen grote invloed gehad op de totale instroom. Toch is het aantal gezinsmigranten in 2004 en 2005 beduidend lager dan in 2003. Deze daling wordt echter deels gecamoufleerd door een stijging van het aantal arbeidsmigranten uit de nieuwe EU-lidstaten in Centraal en Oost-Europa vanaf 2003. Tot 2006 ging het hier vooral om arbeidsmigranten afkomstig uit Polen. Vanaf 2006 dragen ook arbeidsmigranten uit Bulgarije en Roemenië bij aan de toename van de migratie naar Nederland. Verder is er vanaf dat jaar ook sprake van een opvallende toename van het aantal arbeidsmigranten uit de West- en Zuid-Europese landen die al voor 2004 lid van de EU waren (zie ook hoofdstuk 2).

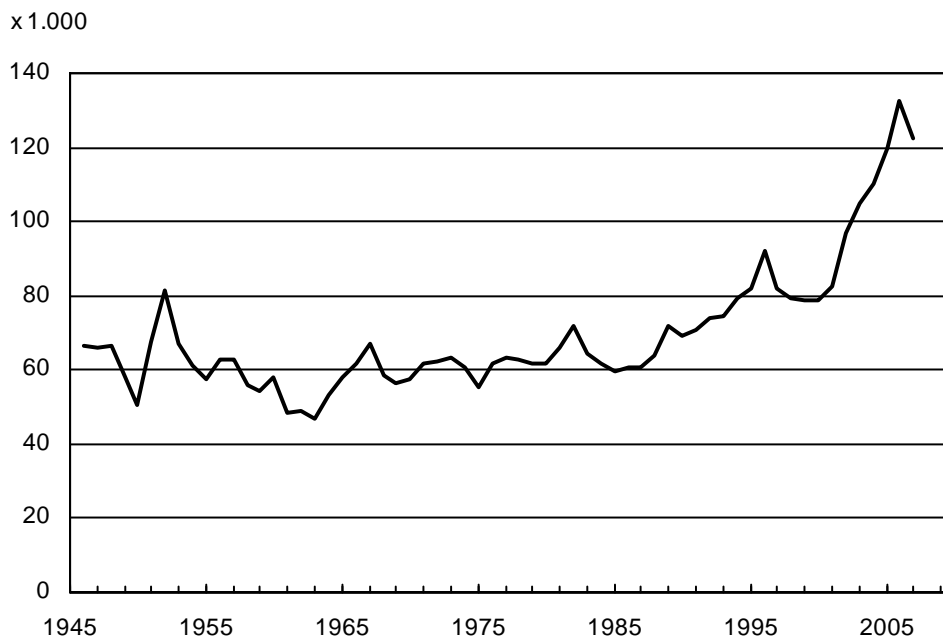
Emigratie en netto migratie

De jaarlijkse emigratie fluctueert, vergeleken met immigratie, een stuk minder. Zoals blijkt uit figuur 2 varieert de omvang van de emigratie nauwelijks in de tweede helft van de 20^e eeuw, het laatste decennium uitgezonderd, en valt er in deze periode op het eerste gezicht geen duidelijke op- of neerwaartse trend te ontwaren. Toch zijn er in de jaren vijftig en zestig twee noemenswaardige zaken te zien. In de eerste plaats is dat het jaar 1952. De emigratie bereikte in 1952 een topjaar dat pas in 2005 geëvenaard zou worden. Begin jaren vijftig werden door de Nederlandse regering twee emigratienota's uitgebracht waarin het uit te voeren emigratiebeleid dat als doel had te streven naar een vertrekoverschot uiteen werd gezet. Deze doelstelling werd behaald aangezien het migratiesaldo in de periode van 1951 tot en met 1960 negatief was.⁸ Een vertrekoverschot werd destijds als wenselijk gezien, aangezien dit een bijdrage zou leveren aan de verlichting van de toenmalige bevolkings- en werkgelegenheidsproblematiek (SER, 1985). De manieren waarop geprobeerd werd de emigratie te bevorderen, waren onder andere: het geven van actieve voorlichting aan aspirant emigranten; het

⁸ In de jaren 1947, 1948 en 1949 was de netto migratie overigens ook al negatief. Men kan zich dan ook met recht afvragen of het vertrekoverschot een verdienste van de toenmalige regering was.

verlenen van financiële steun om emigratie mogelijk te maken; en het uitbreiden van de vervoerscapaciteit. De SER (1985) noemt de toenemende welvaart in Nederland en economische spanningen in de bestemmingslanden als de voornaamste redenen waarom de emigratie na 1952 afnam. Een andere opmerkelijke ontwikkeling in de trend van de Nederlandse emigratiecijfers is dat, nadat de jaarlijkse emigratie uit Nederland een tiental jaren langzaam maar zeker was afgenomen, deze vanaf 1963 weer steeg. In de jaren zestig bestond de emigratie behalve uit Nederlanders ook uit retourmigratie van gastarbeiders. De retourmigratie van gastarbeiders bereikte een hoogtepunt gedurende de eerder genoemde recessie van 1967. Gedurende deze recessie werden ongeveer 26.000 contracten van gastarbeiders niet verlengd en vertok bijna de helft van alle gastarbeiders weer uit Nederland.

Figuur 2 Emigratie uit Nederland, 1946-2007



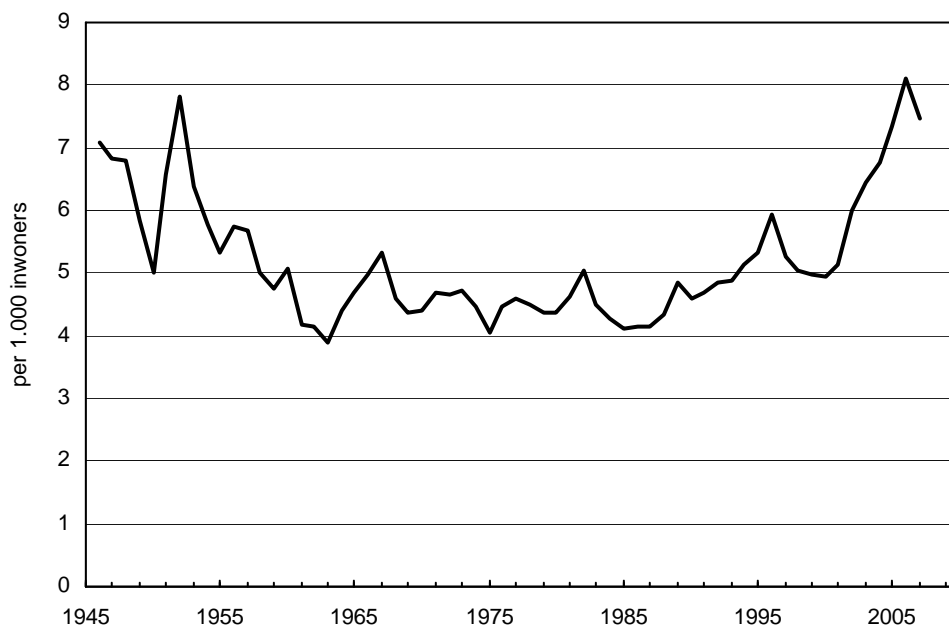
Bron CBS. De cijfers vanaf 1977 zijn inclusief administratieve correcties. Voor 1980 waren deze erg klein. Meer informatie over deze administratieve correcties kan men vinden in een artikel dat gepubliceerd is in de periodiek *Bevolkingstrends* (Nicolaas, 2006, p. 33 en 35).

Dat er geen enkele op- of neerwaartse trend te ontwaren is in de emigratiecijfers geldt overigens niet voor de naoorlogse periode van 1946 tot het begin van de jaren zestig. In deze periode kende Nederland een ongekend hoge bevolkingsgroei, die voornamelijk werd veroorzaakt door de naoorlogse geboortegolf. De bevolking nam toe met 28% van 9,3 miljoen in 1946 tot 11,9 miljoen in 1963.⁹ Als we rekening houden met deze toename van de bevolking en het emigratiecijfer per inwoner bestuderen (zie figuur 3), zien we dat dit emigratiecijfer in de betreffende periode aan een neerwaartse trend onderhevig was. In de jaren zeventig en tachtig varieerde de omvang van de emigratie uit Nederland niet erg, ook

⁹ Bron: CBS.

het emigratiecijfer per inwoner niet. In de jaren negentig was al sprake van een stijgende trend.¹⁰ De emigratie nam echter in het begin van de 21^e eeuw sterk toe om in 2006 met 132.500 emigranten een voorlopige piek te bereiken. De samenstelling van de groep emigranten verschilt in deze meest recente periode aanzienlijk van de emigratie in de eerste twee decennia na de Tweede Wereldoorlog. Daar waar in de laatst genoemde periode de emigratie bijna uitsluitend bestond uit autochtone Nederlanders, bestaat de groep emigranten in de 21 eeuw ongeveer voor tweederde uit allochtonen (Nicolaas, 2006). Een ander belangrijk verschil met de emigratie in de jaren zestig en zeventig is dat tegenwoordig niet-economische migratiemotieven een veel grotere invloed lijken te hebben. De emigratiewens van huidige potentiële emigranten wordt volgens Van Dalen, Henkens en Nicolaas (2008) ook ingegeven door een negatieve beoordeling van de leefomgeving (bevolkingsdichtheid, milieuvervuiling, geluidsoverlast e.d.) en de samenleving (de mentaliteit van de bevolking, criminaliteit, de multiculturele samenleving e.d.). Toch is er ook in deze meest recente periode een belangrijke rol weggelegd voor economische motieven. Zo zorgen bijvoorbeeld de relatief lage huizenprijzen in België en Duitsland volgens Van Dalen et al. voor een aanzienlijke emigratiestroom vanuit de Nederlandse grensgebieden naar deze twee buurlanden.

Figuur 3 Emigratiecijfer per capita, Nederland 1946-2007

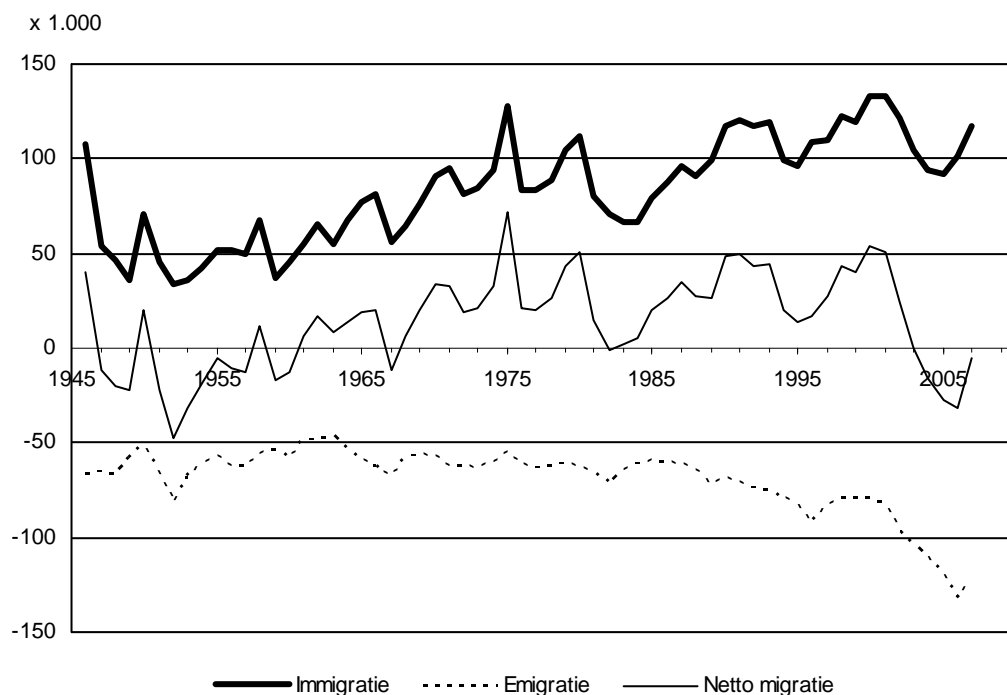


Bron: CBS.

¹⁰ De opvallende piek in 1996 is het gevolg van de koppeling tussen de Gemeentelijk Basisadministratie (GBA) en het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS). Deze koppeling leidde er toe dat ongeveer 10.000 extra personen van wie ten onrechte werd verondersteld dat ze in Nederland verbleven uit de GBA werden verwijderd (Nicolaas, 2006).

De hierboven in kaart gebrachte immigratie- en emigratietrends resulteerden in een netto migratie saldo dat positief was in alle jaren vanaf 1961 tot en met 2002 (zie figuur 4). Alleen in het recessiejaar 1967 en in het jaar 1982, toen de economische malaise die midden jaren zeventig ontstaan was haar dieptepunt bereikte, werd Nederland geconfronteerd met een negatief migratiesaldo. Vanaf 2003 kreeg Nederland te maken met een, tot voor kort, voor zo goed als onmogelijk gehouden vertrekoverschot. In 2008 lijkt het tij weer te zijn gekeerd. De meest recente cijfers duiden op een vestigingsoverschot, dat voornamelijk veroorzaakt wordt door een recordaantal van meer dan 140.000 immigranten, waaronder veel arbeidsmigranten uit de landen in Centraal en Oost-Europa die per 1 mei 2004 of 1 januari 2007 zijn toegetreden tot de EU.

Figuur 4 Immigratie, emigratie en netto migratie, Nederland 1946-2007



Bron: CBS.

Internationale migratie is na de jaren zestig, nadat de vruchtbaarheidscijfers in Nederland aanzienlijk waren gedaald, een belangrijke component van de bevolkingsdynamiek geworden. Tussen 1970 en 2007 groeide de Nederlandse bevolking met 3,34 miljoen mensen. Het netto migratie saldo nam ongeveer 28% van deze toename voor haar rekening. In de jaren negentig was het aandeel van het netto migratiecijfer in de bevolkingsgroei meer dan een derde. Hier komt nog eens bij dat internationale migratie ook een indirect effect op de bevolkingsgroei kan hebben. De vruchtbaarheidscijfers onder migrantenpopulaties zijn namelijk meestal hoger dan onder de autochtone bevolking. Dit is ook in Nederland het geval.

1.3 Trends 2000-2007

Migranten zijn mensen van vlees en bloed. Net zoals de doorsnee Nederlandse bevolking bestaat de migrantenpopulatie uit individuen met allerlei verschillende kenmerken. Het is dan ook een ondoenlijk karwei om al deze kenmerken in een statistisch overzicht te ondervangen. Om toch wat verdiepende inzichten te verschaffen wordt in deze paragraaf, zoals in de inleiding reeds is aangegeven, voor de periode vanaf het jaar 2000 nauwkeuriger naar de migrantenstromen van en naar Nederland gekeken. Hiertoe worden uitsplitsingen gemaakt naar achtereenvolgens nationaliteit (alleen voor immigratie), etnische herkomst, land van bestemming (uiteraard alleen voor emigratie), leeftijd, geslacht en migratietype (alleen voor immigratie). Het is mogelijk om hier ontelbare dwarsverbanden te laten zien. Zo zijn bijvoorbeeld immigranten met als etnische herkomst Turkije relatief vaak gezinsmigrant, emigranten met als bestemming Spanje gemiddeld ouder dan degenen met de Verenigde Staten als bestemmingsland en zijn de meeste arbeidsmigranten mannen. Deze dwarsverbanden komen in deze paragraaf niet expliciet aan de orde. Wel zullen ze hier en daar ter sprake komen als een bepaalde trend nadere toelichting behoeft. Dit impliceert dat verklaringen die worden aangedragen voor trends in de ene uitsplitsing eigenlijk verklaringen voor trends in een andere uitsplitsing kunnen zijn. Zo is het bijvoorbeeld heel goed mogelijk dat een daling van het aantal immigranten met een niet-westerse herkomst veroorzaakt wordt door strikter beleid dat de drempel om Nederland binnen te komen voor personen met een niet-westerse nationaliteit verhoogt.

Het is bekend dat economische ontwikkelingen doorgaans een grote invloed op migratietrends hebben (zie bijvoorbeeld paragraaf 2.2.2). Zij zullen dan ook als verklaringen voor bepaalde trends in deze paragraaf ter sprake komen. Bij het bespreken van de trends zal ook, als hierdoor een trendbreuk verklaard kan worden, aandacht worden besteed aan het toelatingsbeleid. Aangezien immigratiebeleid zich meestal toespits op één bepaald migratietype, zal dit vooral aandacht krijgen in het laatste onderdeel van deze paragraaf waarin de trends per migratietype uiteengezet worden. Omdat in de hoofdstukken 2 en 3 uitgebreid aandacht wordt geschonken aan arbeids- en asielmigratie, komen deze twee migratietypen hier niet al te uitvoerig aan de orde.

1.3.1 Migratie naar nationaliteit, etnische herkomst en land van bestemming

Immigratie naar nationaliteit

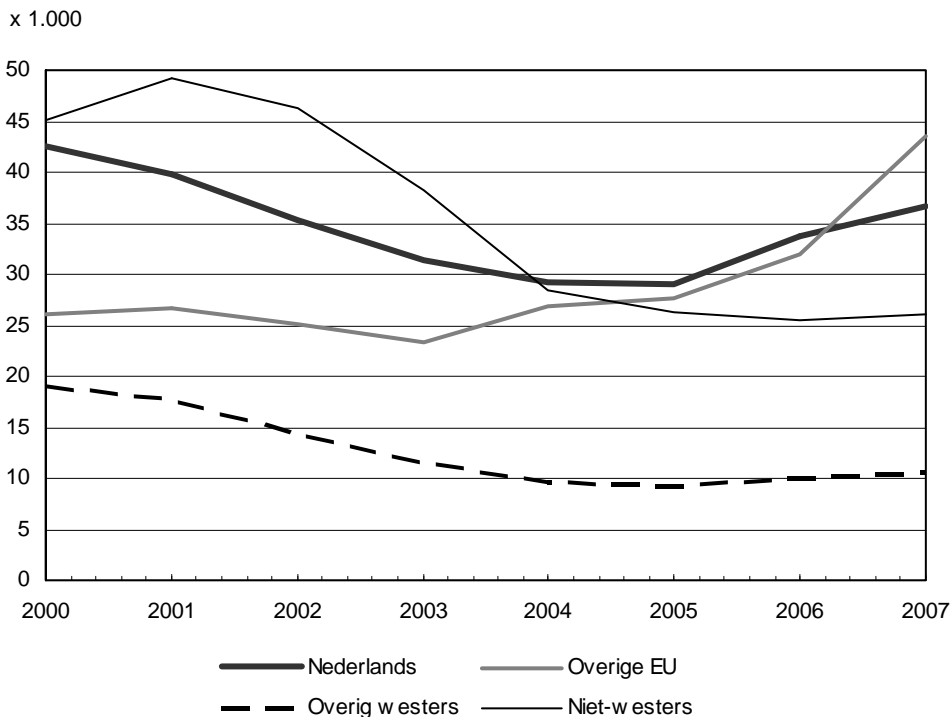
De hoogte van de toegangsdrampel tot het Nederlands grondgebied voor een individu hangt voor een groot deel samen met de nationaliteit van de betreffende persoon. Het hebben van de Nederlandse nationaliteit, maar ook de nationaliteit van een andere EU-lidstaat¹¹, houdt in de regel in dat men zich zonder verdere restricties in Nederland mag vestigen. Het immigratiebeleid kan der-

¹¹ Het is echter wel zo dat in het verleden voor nieuwe EU-lidstaten in Centraal en Oost-Europa, maar ook voor Griekenland, Spanje en Portugal, overgangsregelingen kwamen voordat de onderdanen van deze staten onbeperkte permissie hadden om zich te vestigen in een andere EU-lidstaat.

halve alleen invloed uitoefenen op personen die niet over de nationaliteit van een EU-lidstaat beschikken. Verder kan men wat betreft de overige nationaliteiten een onderscheid maken tussen nationaliteiten waarbij men wel, en waarbij men geen visum nodig heeft om Nederland binnen te komen. Officieel heeft dit geen invloed op de vestigingsrechten, maar in de praktijk is het voor personen zonder visumplicht *ceteris paribus* makkelijker om zich in Nederland te vestigen. Zij kunnen immers zonder toestemming tijdelijk in Nederland verblijven en gedurende hun tijdelijke verblijf de omstandigheden zo naar hun hand zetten (bijvoorbeeld door het vinden van werk of het aangaan van een relatie) dat hiermee de basis gelegd wordt voor een meer permanent verblijf. Het onderscheid tussen visumplichtige en niet-visumplichtige landen loopt grofweg langs het door het CBS gehanteerde onderscheid tussen westerse en niet-westerse landen. De westerse landen zijn alle landen in Europa inclusief de voormalige Sovjetunie, Noord-Amerika en Oceanië. Daarnaast worden ook Indonesië en Japan door het CBS tot de westerse landen gerekend. Onder de niet-westerse landen worden de landen in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (met uitzondering van Indonesië en Japan) verstaan. Naast het gegeven of men al dan niet met het toelatingsbeleid bepaalde migratiestromen kan beïnvloeden, is het ook nuttig om te kijken naar de nationaliteit van immigranten omdat dit enigszins een indicatie kan geven van de culturele en sociaal-economische bagage die immigranten met zich meenemen.

In figuur 5 zijn de ontwikkelingen in de immigratie naar nationaliteit weergegeven. In de eerste jaren van het nieuwe millennium daalde de immigratie voor alle vier in deze figuur onderscheiden groepen. Dit komt waarschijnlijk door de weinig florissante economische ontwikkelingen in deze jaren. In 2004 stabiliseert deze daling voor de instroom van Nederlanders en buitenlandse personen met een niet-EU-nationaliteit – de zogenoemde ‘derdelanders’. De immigratie van Nederlanders begint in 2005 zelfs weer toe te nemen. De daling van de instroom van niet-Nederlandse EU-burgers was niet erg substantieel, mogelijk omdat de economische ontwikkelingen in veel omringende landen niet veel beter waren. Na de toetreding tot de EU van een tiental Centraal en Oost-Europese landen op 1 mei 2004 werd deze beperkte daling omgebogen in een toename, die werd versterkt in 2007 toen de tewerkstellingsvergunningsplicht voor werknemers afkomstig uit deze landen werd afgeschaft en ook Bulgarije en Roemenië lid werden van de EU. Hierbij valt vooral het relatief grote aantal Bulgaren dat de weg richting het Nederlandse grondgebied gevonden heeft erg op. Het aantal Bulgaarse immigranten was in 2007 zelfs meer dan twee keer zo groot dan het aantal Roemeense immigranten, terwijl het laatstgenoemde land toch ongeveer drie keer zoveel inwoners heeft. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat vele Bulgaarse migranten tot de Turkse minderheid, die ongeveer 10% van de totale bevolking uitmaakt, behoren. Deze Turkse Bulgaren zouden gebruik kunnen maken van de reeds in Nederland aanwezige Turkse netwerken. Deze netwerken zouden de (psychische) kosten van de migratie van deze bevolkingsgroep aanzienlijk kunnen verlagen.

Figuur 5 Immigratie naar Nederland, naar nationaliteit, 2000-2007



Zie tabel 1 in de bijlage voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS. De door het CBS geleverde data bevatten een grote groep personen waarvan de nationaliteit onbekend was. Van deze personen was wel het geboorteland bekend. Op basis van het geboorteland zijn deze personen bij één van de vier onderscheiden categorieën ingedeeld.

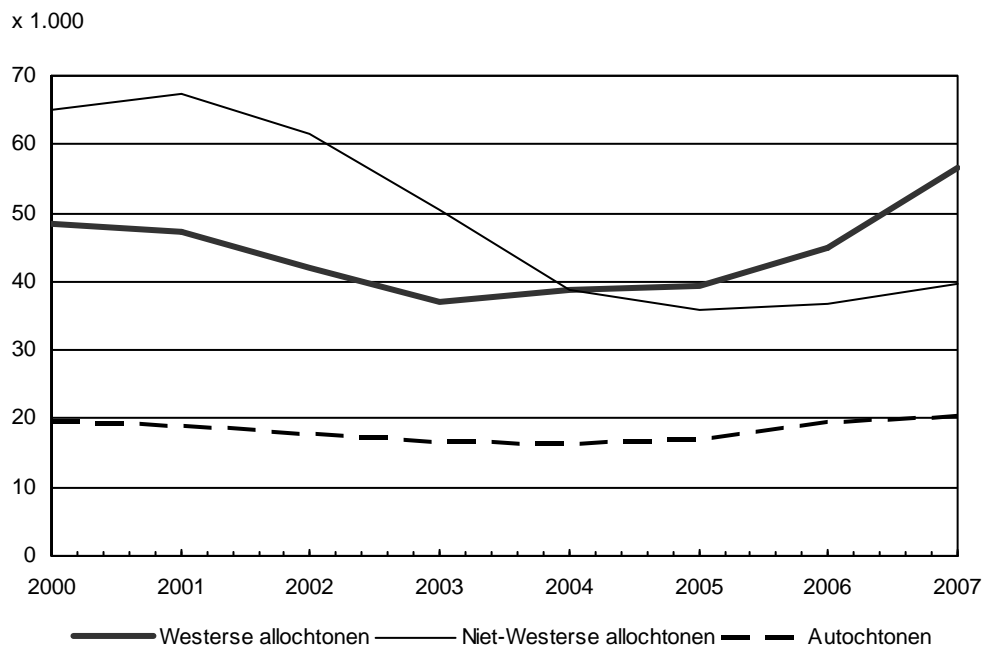
Immigratie naar etnische herkomst

De etnische herkomst van een persoon is doorgaans een veel betere indicator voor zijn of haar culturele en sociaal-economische achtergrondkenmerken dan iemands nationaliteit. In deze studie hanteren we de CBS-definitie van etnische herkomst. Volgens het CBS is een autochtoon een persoon van wie beide ouders in Nederland zijn geboren. Een allochtoon is een persoon van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren. Van allochtonen wordt het specifieke herkomstland in eerste instantie bepaald op basis van hun eigen geboorteland. Indien hun geboorteland Nederland is (dit is het geval bij de tweede generatie allochtonen), dan is het geboorteland van de moeder bepalend. Mocht dit laatste echter ook Nederland zijn, dan wordt de betreffende persoon ingedeeld op basis van het geboorteland van zijn of haar vader. De ontwikkeling in de immigratie naar herkomst is te zien in figuur 6. De variantie in de immigratie naar Nederland blijkt vooral te worden bepaald door schommelingen in de immigratie van allochtonen. De instroom van autochtonen is namelijk, zoals in figuur 6 te zien is, zo goed als constant gebleven. De immigratie van niet-westerse allochtonen is in de periode van 2001 tot en met 2004 gedaald. Aanscherpingen van het migratiebeleid, met name op het gebied van asiel- en gezinsmigratie¹², mede als gevolg van de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 op 1 april 2001

¹² Voor gezinsmigratie werd de inkomenseis opgeschroefd van 70% van het sociaal minimum voor echtparen naar 100% van het minimumloon.

zijn hier waarschijnlijk voor een groot deel de achterliggende oorzaken. Daarnaast speelt hier ongetwijfeld ook de ongunstige ontwikkeling van de Nederlandse economie een belangrijke rol. In de eerste jaren van het nieuwe millennium was de economische groei beduidend lager dan in de voorafgaande jaren. Bovendien had Nederland te kampen met een oplopende werkloosheid in de periode van 2001 tot en met 2005. De hierboven genoemde zaken hadden waarschijnlijk ook invloed op de dalende instroom van personen met een westerse achtergrond in de periode 2000-2003. Daarna steeg het aantal westerse immigranten, voornamelijk vanwege de reeds genoemde uitbreiding van de Europese Unie in oostelijke richting.

Figuur 6 Immigratie naar etnische herkomst, 2000-2007

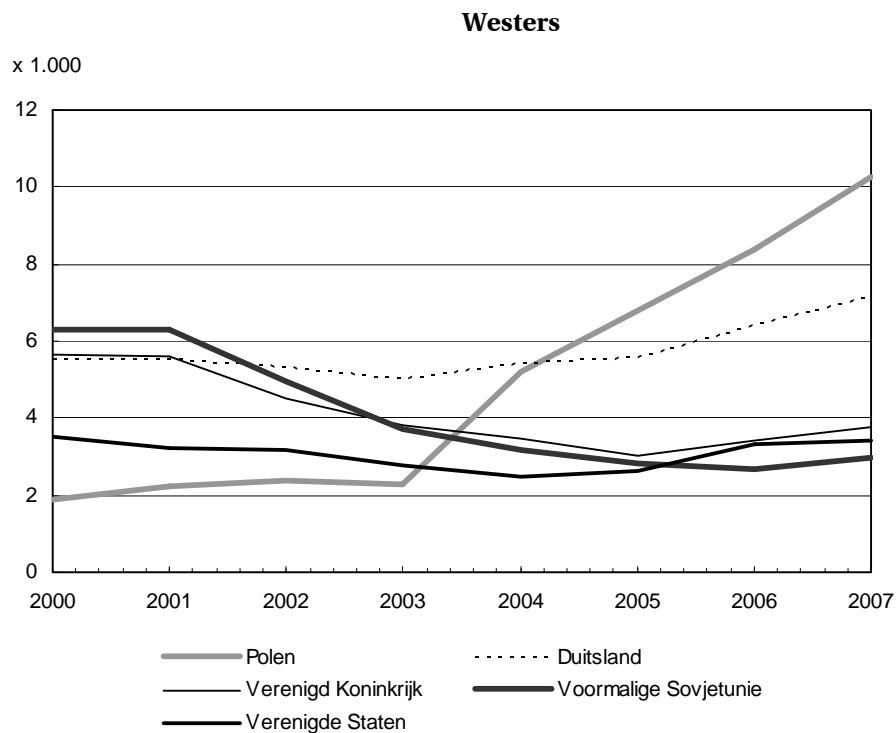


Zie tabel 2 in de bijlage voor de onderliggende cijfers.
Bron: CBS.

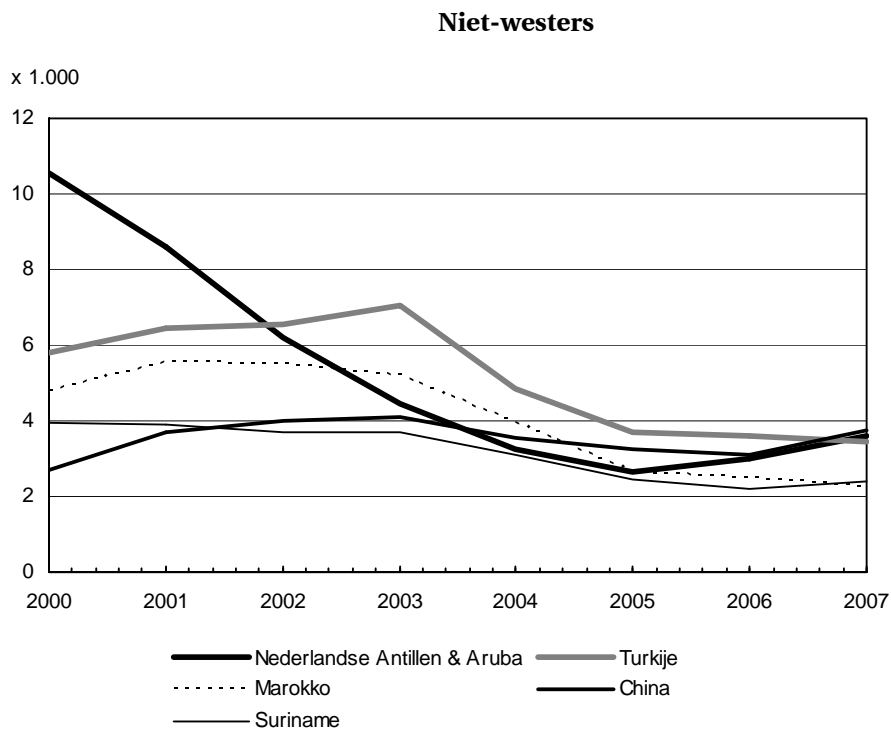
In figuur 7 zijn de in figuur 6 weergegeven westerse en niet-westerse allochtonen verder uitgesplitst door voor elk van deze groepen de trends voor de vijf belangrijkste etnische herkomstlanden in de periode 2000-2007 af te beelden. De belangrijkste herkomstlanden zijn geselecteerd op basis van de omvang van de instroom in de betreffende periode.

Duitsland was het belangrijkste herkomstland van de westerse immigranten die in de periode van 2000 tot en met 2007 naar Nederland kwamen. De instroom van Duitse immigranten is vrij constant en lijkt – waarschijnlijk vanwege de samenhang tussen de Duitse en de Nederlandse conjunctuur – nauwelijks door de conjunctuur te worden beïnvloed, al valt in 2006 en 2007 een toename te zien. Deze toename heeft wellicht te maken met het feit dat de Nederlandse werkloosheid in die jaren behoorlijk afnam en de Duitse werkloosheid onverminderd hoog bleef.

Figuur 7 Immigratie naar etnische herkomst, de vijf belangrijkste westerse en niet-westerse (zie figuur 7a) herkomstlanden, 2000-2007



Figuur 7a



Zie tabel 2 in de bijlage voor de onderliggende cijfers.
Bron: CBS.

Na Duitsers waren Polen de belangrijkste herkomstgroep waaruit de instroom van westerse immigranten bestond. Na de toetreding van Polen tot de EU is dit de belangrijkste herkomstgroep in de totale instroom geworden. De herkomstlanden Verenigd Koninkrijk en de voormalige Sovjetunie hebben – zij het om verschillende redenen – in de periode 2000-2007 aan belang ingeboet. De dalende instroom van Britten hangt waarschijnlijk samen met de, tegen de Europese trend in, dalende werkloosheid in het Verenigd Koninkrijk in jaren vanaf 2000 tot en met 2004. De afnemende immigratie van mensen met als herkomstgebied de voormalige Sovjetunie wordt veroorzaakt door een dalend aantal asielverzoeken, met name uit de Noordelijke Kaukasus, en een dalend aantal personen dat in het kader van gezinsvorming migreert. De stijging van de immigratie uit de Baltische staten als gevolg van de toetreding tot de EU woog kennelijk niet tegen deze daling op aangezien er ook na 2004 nog sprake was van een lichte daling van de immigratie van personen met als herkomst de voormalige Sovjetunie.

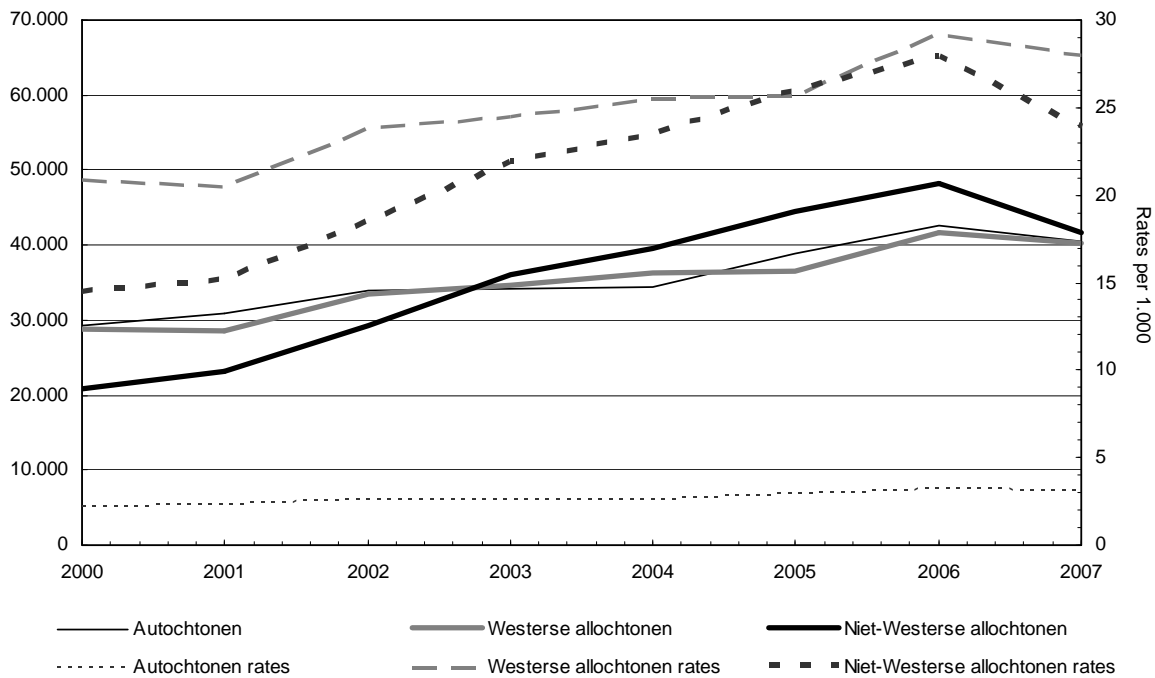
De grote daling in het aantal Antillianen¹³ dat in de periode van 2000 tot en met 2005 naar Nederland migreerde is iets dat meteen in het oog springt als we de in figuur 7 weergegeven immigratie van personen met een niet-westerse achtergrond nader bekijken. Eind jaren negentig en in 2000 schrapte de Antilliaanse overheid, vanwege de tegenvallende economische situatie en door Nederland afgedongen bezuinigingen op het overheidsapparaat, vele banen (Reindersma, 2007). Dit veroorzaakte een piek in de migratie van de Antillen naar Nederland. Na 2000 daalde dit migratiecijfer weer. Het patroon van de instroom van personen met een Turkse, Marokkaanse en, in mindere mate, Surinaamse herkomst lijkt zich na 2003 te laten sturen door beleidsmaatregelen die tot doel hadden migratie vanwege gezinsvorming te beperken.

Emigratie naar etnische herkomst

De emigratie uit Nederland verloopt, zoals in figuur 8 is weergegeven, voor zowel autochtonen als allochtonen volgens een zelfde patroon. Daarbij lijkt de emigratie van autochtonen en westerse allochtonen zelfs als een Siamese tweeling met elkaar verbonden te zijn. Men moet echter wel bedenken dat de migratiebereidheid onder westerse allochtonen vele malen groter is dan die onder autochtonen, aangezien de bevolking in Nederland voor een veel groter deel uit autochtonen dan uit westerse allochtonen bestaat. Dat de groei van de niet-westers allochtone bevolking aanzienlijk groter was dan die van de westerse bevolking zal hebben bijgedragen aan de relatief sterke toename van de emigratie van niet-westerse allochtonen die in figuur 8 te zien is. In figuur 8 zijn ook emigratiecijfers per capita, die zijn afgezet tegen een secundaire x-as, weergegeven. Dit is gedaan om de verschillen in de neiging om tot emigratie over te gaan tussen de groepen aan te geven. Hieruit blijkt dat de groei van de emigratie van personen met een niet-westerse achtergrond dermate groot is dat hier ook andere factoren (bijvoorbeeld economische groei in de herkomstgebieden of een veranderend maatschappelijk klimaat versus allochtonen) in het spel moeten zijn.

¹³ Met Antillianen worden hier en in de rest van dit rapport personen met als herkomstland de Nederlandse Antillen of Aruba bedoeld.

Figuur 8 Emigratie naar etnische herkomst, 2000-2007

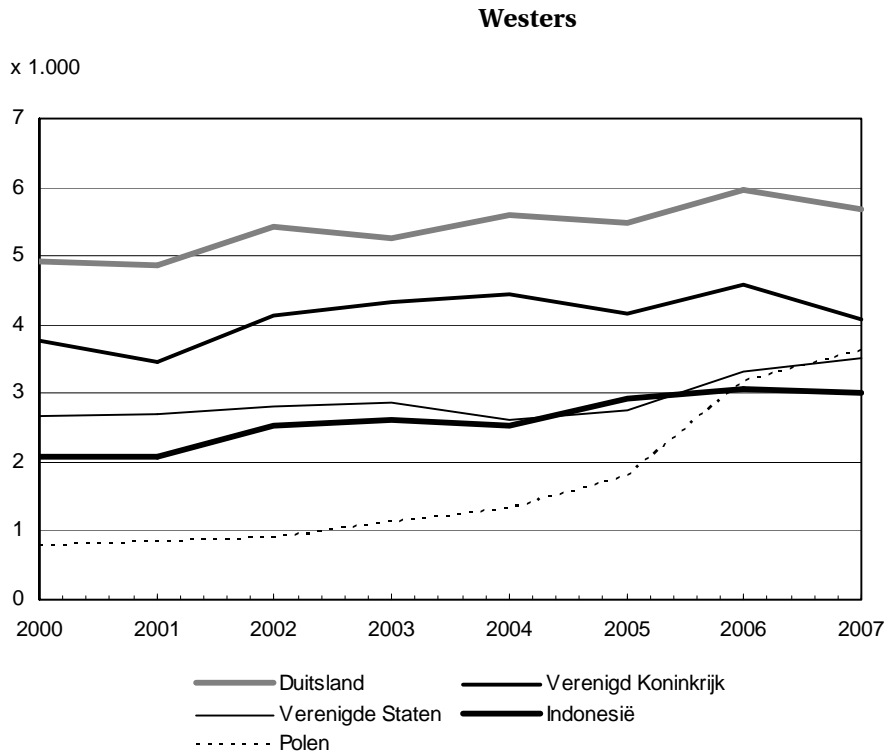


Zie tabel 3 in de bijlage voor de onderliggende migratiecijfers. De gegevens over de bevolkingsomvang waarmee het emigratiecijfers per inwoner berekend zijn, zijn te vinden op CBS Statline (www.statline.cbs.nl).
Bron: CBS.

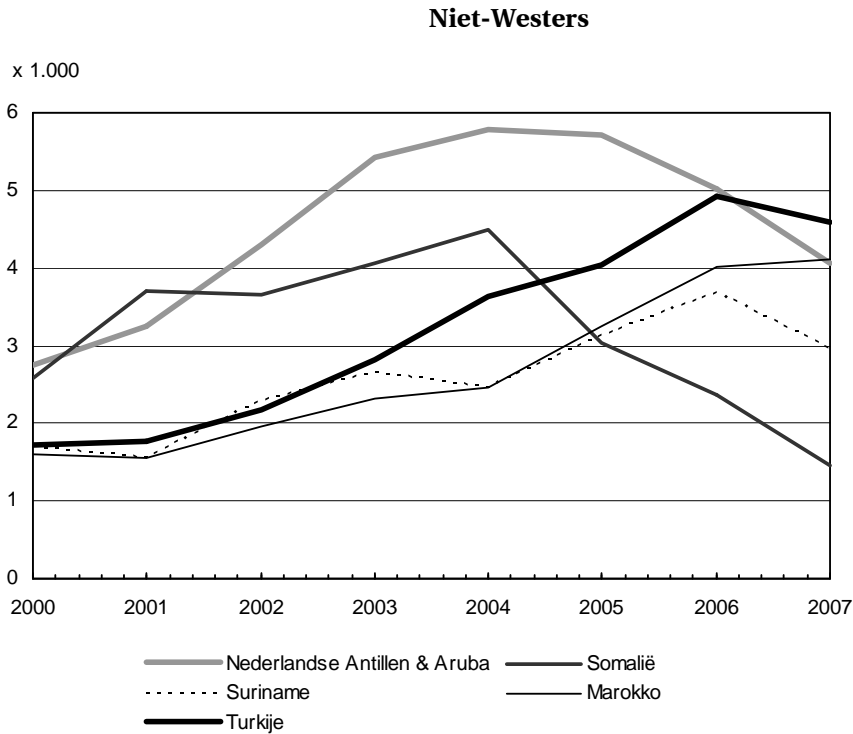
Net zoals voor immigratie in figuur 7 is ook voor emigratie een verdere specificatie aangebracht door de uitstroom van westerse en niet-westerse allochtonen verder uit te splitsen (zie figuur 9). Wederom is dit gedaan door voor elk van deze groepen de trends voor de vijf belangrijkste etnische herkomstlanden in de periode 2000-2007 af te beelden. Voor Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten geldt dat er sprake is van een kleine toename van de emigratie, maar dat hierin niet echt een duidelijke trend te ontwaren is. Voor het herkomstland Indonesië is er vanaf 2001 in elk jaar, met uitzondering van 2007, sprake van een toename. Dit patroon lijkt erg op dat van autochtone Nederlanders. Op zich is dat niet zo verwonderlijk aangezien vele allochtonen met als herkomstland Indonesië tweede generatie allochtonen zijn waarvan minimaal één ouder in voormalig Nederlands Indië geboren is. Het ligt dan ook voor de hand dat deze allochtonen in cultureel en sociaal-economisch opzicht nauwelijks verschillen van de autochtone bevolking. Dat er geen duidelijke trend te ontdekken is in de emigratie van westerse herkomstgroepen, geldt niet voor de Europese herkomstlanden met een communistisch verleden. Zo neemt bijvoorbeeld, zoals in figuur 9 is te zien, de emigratie van Polen¹⁴ gestaag toe.

¹⁴ Eigenlijk is België qua omvang het op vier na belangrijkste herkomstland van de westerse allochtone migranten in de periode van 2000 tot en met 2007. De emigratie van Polen is iets lager. Echter in de meest recente jaren overtreft het aantal emigrerende Polen het aantal emigrerende Belgen ruimschoots. De emigratie van personen met als herkomstland België is vrij constant en fluctueert rond de 2000 migranten per jaar.

Figuur 9 Emigratie van allochtonen naar etnische herkomst, de vijf belangrijkste westerse en niet-westerse (zie figuur 9a) herkomstlanden, 2000-2007



Figuur 9a



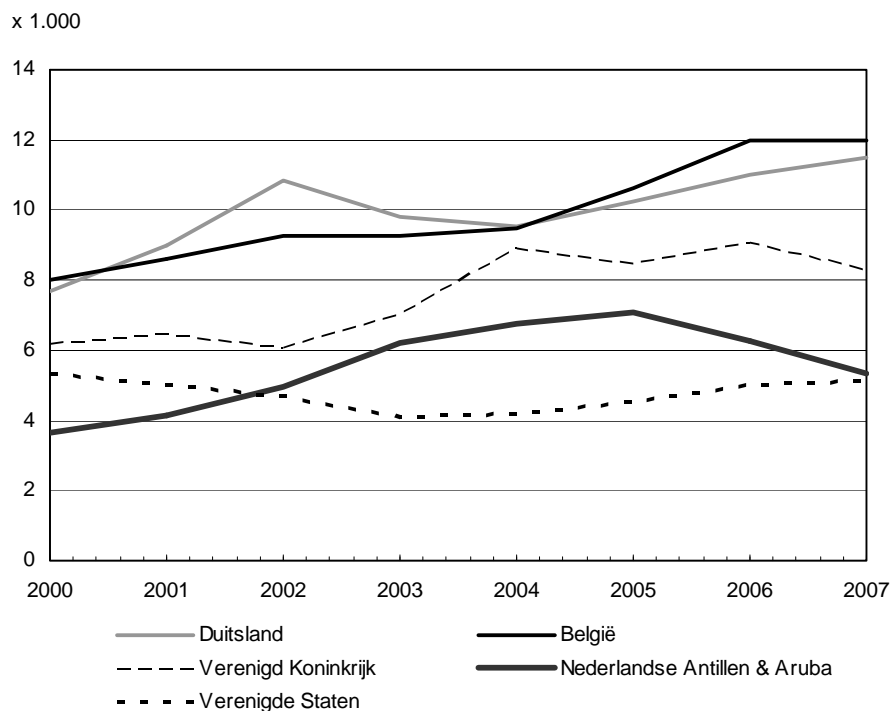
Zie tabel 3 in de bijlage voor de onderliggende cijfers.
Bron: CBS.

De omvangrijkste emigratie in termen van etnische herkomst was in de periode 2000-2007 die van Antillianen. Het patroon van de Antilliaanse emigratie lijkt (zie figuur 9a) zeer sterk op dat van de conjunctuur en dan met name de werkloosheidsontwikkeling. De emigratie van de overige drie grote 'klassieke' niet-westerse allochtone herkomstgroepen (Turken, Marokkanen en Surinamers) lijkt minder door economische trends te worden bepaald. De emigratie van deze groepen neemt in de 21^e eeuw globaal gezien toe naarmate de jaren verstrijken. In de jaren rond de eeuwwisseling kreeg het Verenigd Koninkrijk te maken met een aanzienlijke immigratie van Somaliërs uit Nederland, maar ook uit Duitsland en Scandinavië (Kleist, 2004). Veel in Nederland woonachtige Somaliërs staken de Noordzee over om zich te voegen bij familieleden of om de Nederlandse laagconjunctuur te ontvluchten. Na 2004 daalde de emigratie van Somaliërs.

Emigratie naar land van bestemming

Drie van de vijf belangrijkste bestemmingslanden van de emigratie uit Nederland zijn zoals we in figuur 10 kunnen zien buurlanden, namelijk Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk. Daarnaast zijn ook de overzeese bestemmingen de Nederlandse Antillen en Aruba en de Verenigde Staten populaire bestemmingslanden. Naar alle waarschijnlijkheid bestaan de in figuur 10 afgebeelde migratiestromen voor een groot deel uit retourmigratie. Zo zien we vier van de vijf belangrijkste westerse etnische herkomstlanden en het belangrijkste niet-westerse herkomstland van de allochtone emigrantpopulatie (zie figuur 9) terug in de lijst met de belangrijkste bestemmingslanden.

Figuur 10 Emigratie naar land van bestemming, de vijf belangrijkste bestemmingslanden, 2000-2007

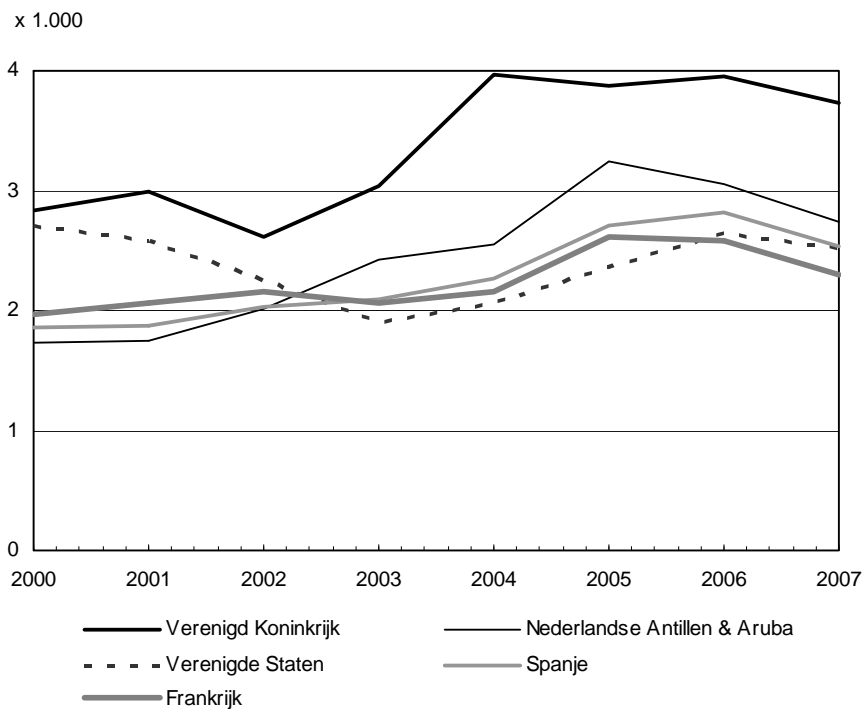


Zie tabel 4 in de bijlage voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS.

In figuur 11 is retourn migratie buiten de deur gehouden door alleen te kijken naar de emigratie van personen die in Nederland geboren zijn. Ook wordt in deze figuur migratie naar Duitsland en België niet meegenomen. Veel van deze migranten blijven namelijk – hoewel dit uiteraard niet voor alle migranten hoeft te gelden – werkzaam in Nederland of op een andere manier sociaal-economisch bij Nederland betrokken omdat ze zich vlak over de grens vestigen vanwege bijvoorbeeld goedkopere huizenprijzen of een milder belastingklimaat.

Figuur 11 Emigratie van in Nederland geboren personen naar land van bestemming, de vijf belangrijkste bestemmingslanden zonder België en Duitsland, 2000-2007



Zie tabel 5 in de bijlage voor de onderliggende cijfers.
Bron: CBS.

Uit figuur 11 blijkt dat de drie belangrijkste herkomstlanden van niet-westerse allochtonen (Turkije, Marokko en Suriname) niet tot de vijf belangrijkste bestemmingslanden horen. Emigratie van de tweede generatie van deze groepen naar het geboorteland van hun ouders is dan ook een zeldzaam verschijnsel. Hierbij moet echter rekening worden gehouden met het feit dat de tweede generatie van deze herkomstgroepen gemiddeld nog erg jong is. De gemiddelde leeftijd van de tweede generatie niet-westerse allochtonen was bijvoorbeeld nog geen 14 jaar (Van der Vliet, Wageveld & Garssen, 2007). Wellicht dat dit soort emigratie in de toekomst wel een rol van betekenis kan spelen. Hierbij moet vooral gedacht worden aan Turkije, dat de afgelopen twee decennia een grote economische groei kende.¹⁵ Deze groei zou door een eventuele toetreding tot de

¹⁵ In de afgelopen 20 jaar groeide het reële inkomen per hoofd van de bevolking in Turkije met 43%. Ter vergelijking, deze economische indicator groeide Nederland in deze periode met 19% (GGDC, 2009).

Europese Unie nog verder versneld kunnen worden. Het belangrijkste bestemmingsland van in Nederland geboren emigranten die zich niet in een direct aangrenzend land vestigen is het Verenigd Koninkrijk. Daarnaast zijn ook Frankrijk en Spanje belangrijke Europese bestemmingslanden van in Nederland geboren emigranten. Voor een deel betreft het hier migratie van gepensioneerden die, nu ze niet meer vanwege hun werk aan Nederland gebonden zijn, een aangenamer klimaat en een prettigere woonomgeving opzoeken in de Europese *sunbelt*. Deze vorm van noord-zuid migratie binnen Europa neemt gestaag toe sinds de tweede helft van de jaren tachtig (Casado-Diaz, Kaiser & Warnes, 2004). Er zijn ook in Nederland geboren pensioenmigranten die een aangenamere woonomgeving buiten Europa zoeken. Het ligt voor de hand dat een relatief groot deel van deze pensioen migranten kiest voor de Nederlandse Antillen en Aruba, waar het niet alleen klimatologisch maar ook belastingtechnisch goed toeven is. Uiteraard is pensioenmigratie bij lange na niet de enige beweegreden om naar Frankrijk, Spanje of de Antillen te migreren. Een omvangrijk deel van de migratiestromen van in Nederland geboren personen naar deze landen bestaat uit arbeidsmigratie.

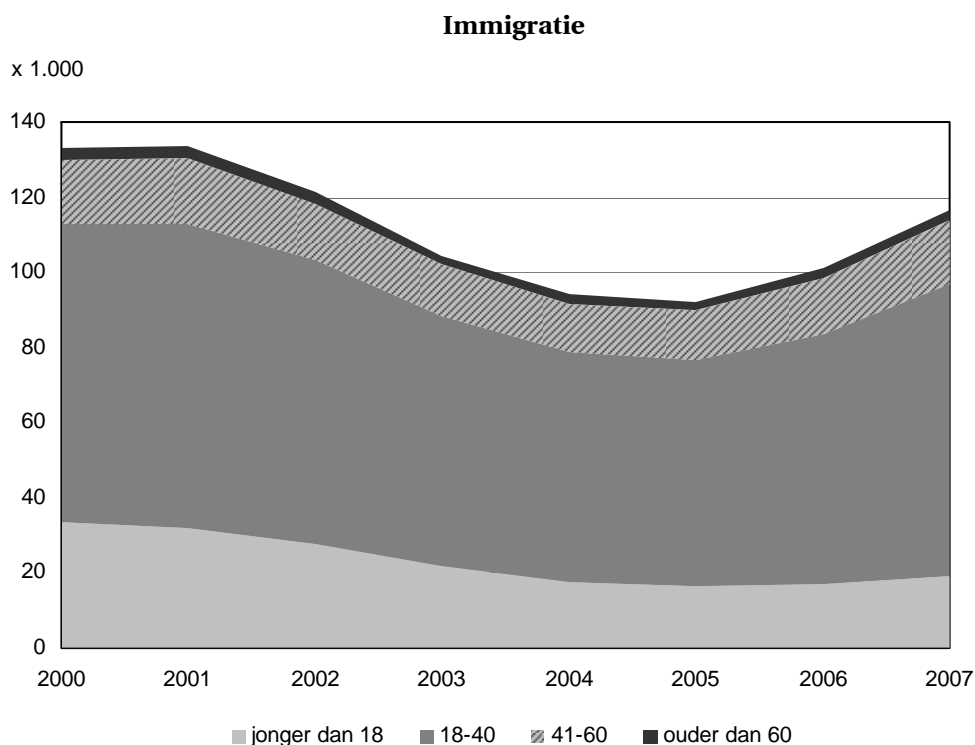
1.3.2 Migratie naar leeftijd en geslacht

Het beschrijven van de demografische kenmerken van migranten is nuttig omdat dit kan dienen als input voor onderzoek waarin de effecten van migratie op de bevolkingssamenstelling en de daarmee gepaard gaande indirecte effecten van migratie op de bevolkingsgroei wordt gekwantificeerd. Door de bank genomen hebben migrantenpopulaties door hun gemiddeld jongere leeftijd een hoger vruchtbaarheidscijfer en een lager sterftcijfer. Behalve door hun gemiddeld jongere leeftijd worden de lagere sterftcijfers onder migranten ook veroorzaakt door het zogenoemde '*healthy migrant effect*'. De hogere vruchtbaarheidscijfers en lagere sterftcijfers onder migranten kunnen in tijden van een immigratieoverschot voor enige verlichting van de toenemende grijze druk (het aantal 65-plussers gedeeld door de bevolking van 20 tot en met 64 jaar) zorgen. Deze verlichting is in Nederland tot nu toe echter vrij gering. Zo werd de toename van de grijze druk in de periode van 1950 tot en met 1999, een periode met een netto immigratiesaldo van 1,2 miljoen, door migratie met ongeveer een half procentpunt verlaagd (Huisman & Heering, 2001). Dit slechts geringe effect is te wijten aan de hoge naoorlogse geboortecijfers en de periode met netto emigratie tot ongeveer halverwege de jaren vijftig (zie ook figuur 4). In een land als Zwitserland, met minder hoge geboortecijfers in de decennia na de Tweede Wereldoorlog en netto immigratie in de gehele naoorlogse periode, werd het vergrijzingsproces door migratie aanzienlijk meer vertraagd. In de periode van 1945 tot en met 2000 zou de toename van de grijze druk meer dan zeven procentpunten hoger zijn als Zwitserland geen internationale migratie had gekend (Huisman & Heering, 2001). Als in de toekomst het geboortecijfer onder vervangingsniveau blijft en het immigratieoverschot weer substantieel wordt, zal het in paragraaf 1.2 beschreven effect van internationale migratie op de bevolkingsgroei in Nederland verder toenemen. Ook zal in dit geval het hiermee samenhangende afremmende effect op het vergrijzingsproces, dat tot nu toe vrij bescheiden van omvang is geweest, aan importantie kunnen winnen.

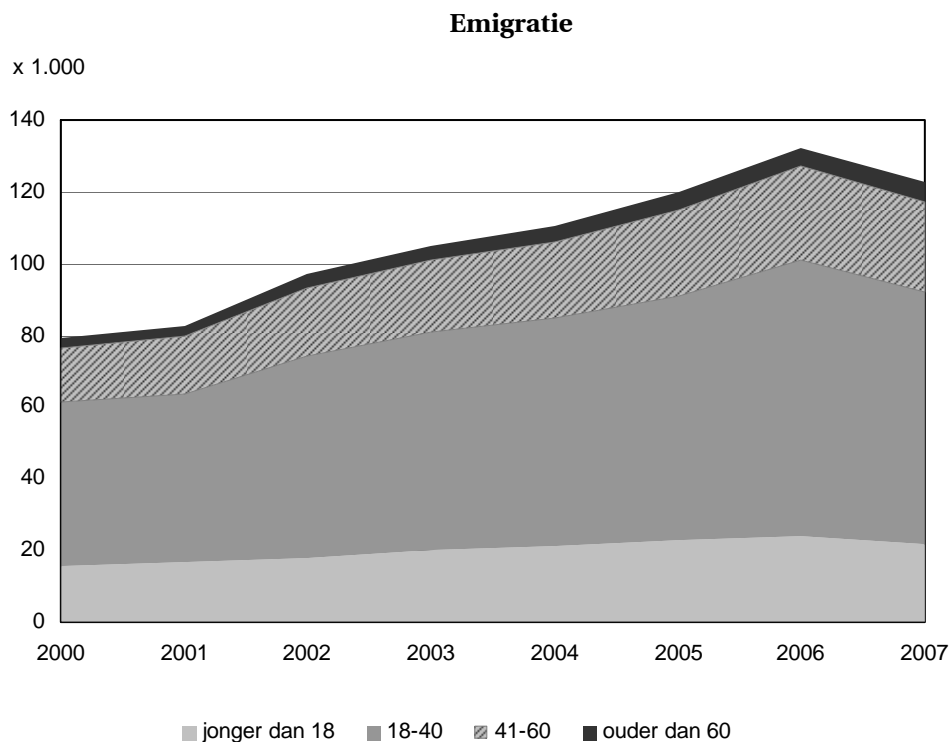
Een andere reden waarom het zinvol is om de demografische kenmerken van migranten te bestuderen is de invloed die migratie op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt heeft. Dit heeft uiteraard ook weer te maken met de leeftijdsamenstelling van de migrantenpopulatie. Hier is echter ook de sekseverdeling van belang. Mannen hebben immers een hogere participatiegraad op de arbeidsmarkt dan vrouwen. Voor recente immigranten, en dan met name die uit niet-westerse landen, is de verhouding tussen het aandeel participerende mannen en vrouwen aanzienlijk schever dan voor de autochtone bevolking (Bijl, Zorlu, Van Rijn, Jennissen & Blom, 2005; Jennissen & Oudhof, 2008). De leeftijdsopbouw van de migrantenpopulatie is ook van belang om te schatten hoeveel migranten gaan deelnemen aan het onderwijssysteem. Dit voorportaal van de arbeidsmarkt kan ook hoger opgeleide arbeidskrachten genereren. Dit zou in theorie makkelijker moeten gaan als minderjarige migranten al op zeer jonge leeftijd (lieft voor de leeftijd van zes jaar) naar Nederland komen en daardoor een nog redelijk gemakkelijk overbrugbare taalachterstand hebben.

De leeftijdsverdeling van de immigranten en emigranten die Nederland respectievelijk binnenkwamen en verlieten in de periode van 2000 tot en met 2007 is weergegeven in figuur 12 en figuur 12a. Wat meteen duidelijk wordt is dat migratie een zaak van relatief jonge volwassenen is. Zowel wel bij de immigranten als de emigranten is de leeftijdsgroep van 18 tot en met 40 jaar verreweg de grootste groep.

Figuur 12 Migratie naar leeftijd, 2000-2007



Figuur 12a Emigratie naar leeftijd, 2000-2007



Zie tabel 6 in de bijlage voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS.

Onder de immigranten heeft het aandeel minderjarigen in de eerste acht jaar van het eerste decennium van de 21^{ste} eeuw langzaam maar zeker terrein prijs moeten geven. Het aandeel van de overige drie in figuur 12 onderscheiden leeftijdscategorieën nam toe. Dit geldt vooral voor de groep 18- tot en met 40-jarigen. De achterliggende oorzaak van dit verschijnsel is waarschijnlijk het afnemende aandeel van de asielmigratie en het toenemende aandeel van de arbeidsmigratie in de totale immigratie (zie ook figuur 14). Asielmigratie is namelijk een migratietype waarbij nogal wat minderjarigen betrokken zijn, terwijl arbeidsmigratie voor een groot deel bestaat uit personen in het derde en vierde levensdecennium en (legale) arbeidsmigratie van minderjarigen uiteraard niet bestaat.

Ouderen nemen in de periode van 2000 tot en met 2007 een alsmaar toenemend aandeel van de totale emigratie uit Nederland voor hun rekening. Het aantal emigrerende 60-plussers verdubbelde zelfs bijna in deze periode. Pensioenmigratie lijkt dan ook, ondanks dat het nog steeds slechts een bescheiden aandeel van de totale emigratie voor haar rekening neemt, sterk in opkomst te zijn. Het aantal minderjarige emigranten nam weliswaar toe, maar daalde in proportionele zin vrij behoorlijk (2,5 procentpunten). Het aandeel van emigranten in de leeftijdscategorie van 18 tot en met 40 jaar in de leeftijdscategorie daalde slechts licht. Kennelijk nam het aandeel twintigers en dertigers met kinderen dat emigreerde dan ook af. Een mogelijke oorzaak hiervan is retourmigratie van migranten zonder kinderen uit de nieuwe Centraal en Oost-Europese lidstaten

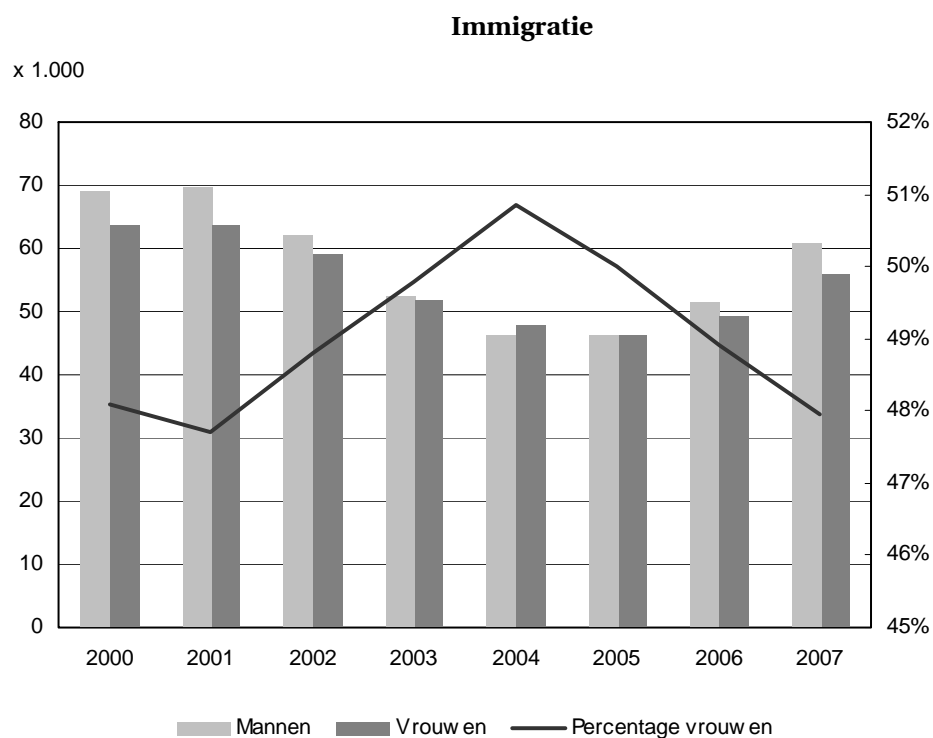
van de Europese Unie. We zien dan ook een extra sterke daling van het aandeel minderjarigen vanaf 2004. Dit was het jaar waarin de het lidmaatschap van de EU van een achttal Centraal en Oost-Europese landen een daadwerkelijk feit werd en de immigratie van, maar ook de emigratie naar deze staten sterk toenam (Corpeleijn, 2006). Het aandeel 18- tot 40-jarigen in de totale emigratiestroom krabbelde daarentegen vanaf dat jaar na een aanvankelijke daling weer wat op.

De migratie naar geslacht is weergegeven in figuur 13. Deze figuur laat zien dat zowel de migratie naar Nederland als de emigratie uit Nederland voor het grootste deel uit mannen bestaat. De enige uitzondering hier op is de immigratie in het jaar 2004 die uit meer vrouwen dan mannen bestond. De verdeling tussen de seksen is bij de immigratie wat minder scheef dan bij de emigratie in de periode van 2000 tot en met 2007.

Het aandeel vrouwen in de immigratie fluctueert in de periode die is afgebeeld in figuur 13 en in figuur 13a vrij weinig (tussen 47,7 en 50,9%). Toch kan een patroon in het aandeel vrouwen worden ontdekt dat eigenlijk ook weer veroorzaakt wordt door ontwikkelingen in de samenstelling van de immigratiestroom naar migratiemotief. Tot en met 2004 nam het aandeel van gezinsmigratie, een migratietype waarbij vrouwen sterk oververtegenwoordigd zijn, in de totale stroom toe. Dit gebeurde vooral doordat het aandeel van de asielmigratie, een migratietype waarbij de sekseverdeling sterk in het voordeel van mannen doorslaat, aanzienlijk afnam. Na 2004 neemt het aandeel vrouwen in de immigratie weer af. De achterliggende oorzaak hiervan is de in deze meest recente periode steeds groter wordende stempel die arbeidsmigratie op de totale immigratiecijfers drukt. Arbeidsmigratie is namelijk net zoals asielmigratie een migratietype waarbij mannen sterk oververtegenwoordigd zijn.

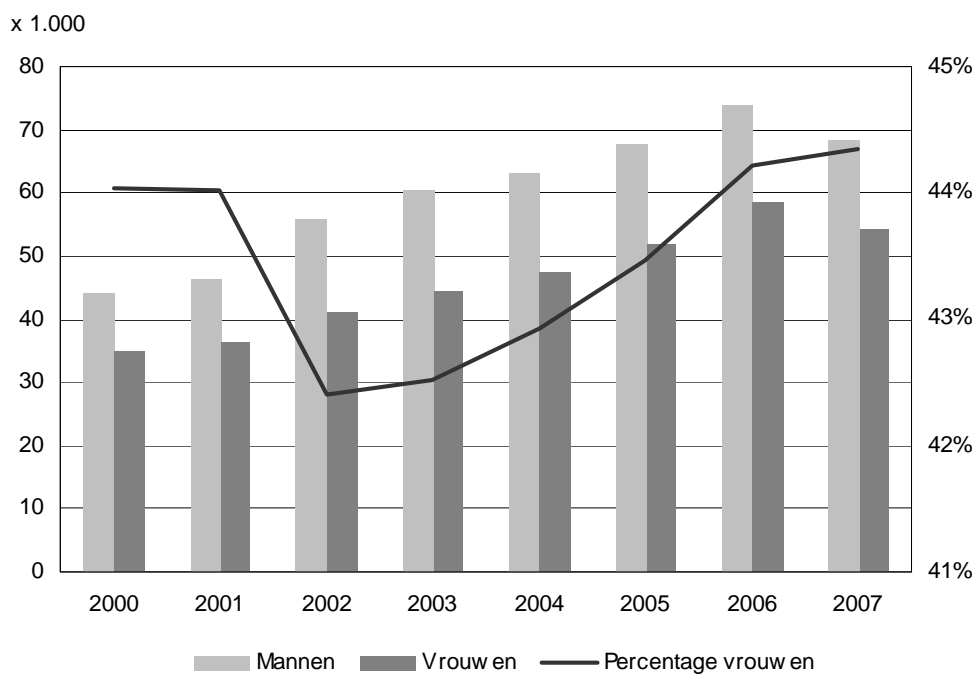
Het aandeel vrouwen in de migratiestroom die Nederland verlaat is in de jaren van 2000 tot en met 2007 nog minder dan het aandeel in de immigratiestroom aan verandering onderhevig. Het aandeel vrouwen in de emigratie stroom varieerde van 42,4% in 2002 tot 44,4% in 2007. Vanaf 2002 is een langzaam maar zekere stijging van het aandeel vrouwelijke emigranten waar te nemen. Het blijft in het ongewisse waardoor deze stijging tot stand komt. Mogelijk speelt de toegenomen emigratie van hoog opgeleide personen hierbij een rol. Door de proportioneel sterker toegenomen onderwijsexpansie onder vrouwen krijgt wellicht ook de Nederlandse *brain drain* – voor zover we hier in Nederland überhaupt over mogen spreken – in de loop van de tijd een wat vrouwelijker gezicht.

Figuur 13 Migratie naar geslacht, 2000-2007



Emigratie

Figuur 13a



Zie tabel 7 in de bijlage voor de onderliggende cijfers.
Bron: CBS.

1.3.3 Migratiemotieven

Voordat we de trends in de immigratie naar migratiemotief van niet-Nederlanders gaan beschrijven is het nuttig om er nogmaals de nadruk op te leggen dat het hier gaat om het *geregistreeerde* migratiemotief. Dit geregistreeerde migratiemotief kan men voor niet-EU burgers zo goed als gelijkstellen aan de juridische basis waarop men zich voor langere tijd toegang tot het Nederlandse grondgebied heeft verschaft. Uiteraard hoeft dit geregistreeerde migratiemotief, zoals ook al in de inleidende paragraaf van dit hoofdstuk is aangegeven, niet altijd overeen te komen met de daadwerkelijke reden waardoor het besluit om tot internationale migratie over te gaan is ingegeven.

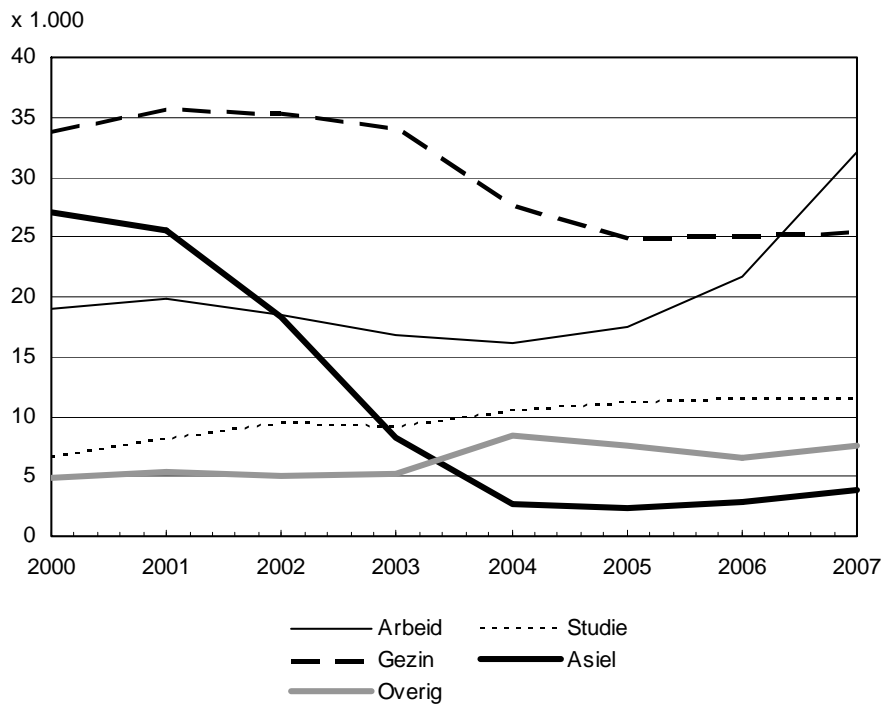
Uit figuur 14 blijkt dat in het nieuwe millennium de ontwikkeling van de gezinsmigratie, het belangrijkste migratiemotief van niet-Nederlanders vanaf 1976 tot en met 2006, eigenlijk vrij constant is, ware het niet dat er zich in de periode 2003-2005 een trendbreuk heeft voorgedaan. Deze trendbreuk luidde een periode met een substantieel lager niveau van dit migratietype in. Naar alle waarschijnlijkheid werd deze daling veroorzaakt door de in paragraaf 1.2 genoemde aanscherpingen van de voorwaarden waaraan men moet voldoen om tot gezinsvormingsmigratie over te gaan. Per 1 november 2004 werd namelijk de inkomenseis van de referent verhoogd tot 120% van het minimumloon en werd de minimale leeftijd waarop men kan overgaan tot gezinsvormingsmigratie verhoogd van 18 naar 21 jaar (Bonjour, 2007).

De toename van de arbeidsmigratie vanaf 2004 heeft vermoedelijk te maken met de uitbreiding van de EU in oostelijke richting. Asielmigratie wordt uiteraard vooral veroorzaakt door pushfactoren in de landen van herkomst. De daling van asielmigratie naar Nederland na 2001 hangt dan ook voor een deel samen met het dalende aantal vluchtelingen wereldwijd en in Europa in het bijzonder. De daling na 2001 heeft echter een dusdanig grote omvang dat ook de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 hier waarschijnlijk een grote invloed op heeft gehad (Van der Erf, 2006). Voor een gedetailleerde beschrijving van de trends in arbeids- en asielmigratie¹⁶ wordt verwezen naar respectievelijk hoofdstuk 2 en 3.

Verder is in figuur 14 te zien dat migratie naar Nederland vanwege het volgen van een studie in de periode van 2000 tot en met 2007 bijna verdubbeld is. Kennelijk beginnen de inspanningen om te komen tot verdergaande internationale diploma-erkenning en de pogingen die vooral door de Europese Commissie worden ondernomen om de internationale mobiliteit van studenten te stimuleren effect te sorteren. Ook het aantal immigranten met een ander geregistreeerd migratiemotief dan de hierboven genoemde is toegenomen. Men moet dan denken aan personen die zich in Nederland vestigen als bijvoorbeeld au pair, stagiair of rentenier.

¹⁶ Lang niet alle asielzoekers worden uiteindelijk geregistreeerd in de GBA. Asielzoekers kunnen zich een half jaar na de start van hun asielprocedure inschrijven in de GBA (Nicolaas, Sprangers & Zorlu, 2005). In de praktijk blijkt echter dat lang niet alle asielzoekers dat ook daadwerkelijk doen. De asielmigratiecijfers in figuur 14 hebben betrekking op asielmigranten die in de GBA waren ingeschreven en verschillen daarom van de cijfers die in hoofdstuk 3 worden gepubliceerd aangezien daar het aantal asielverzoeken dat is ingediend bij de IND centraal staat.

Figuur 14 Immigratie naar geregistreerd migratiemotief, 2000-2007



Zie tabel 8 in de bijlage voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS.

Via beleidsmaatregelen kan de juridische drempel om naar Nederland te migreren via een bepaald migratiemotief sterk vergroot worden. In een dergelijk geval is het niet ondenkbaar dat iemand met een niet-EU nationaliteit die vastbesloten is om naar Nederland te migreren op basis van de juridische basis behorende bij het betreffende migratiemotief op zoek gaat naar een andere manier om toegang tot Nederland te verkrijgen. Op deze manier kan er een zekere substitutie tussen de verschillende geregistreerde migratiemotieven ontstaan.

Men kan zich echter afvragen waarom de hierboven genoemde persoon zo nodig naar Nederland wil migreren. Er zijn namelijk genoeg alternatieven. Zo kan bijvoorbeeld een asielzoeker er ook voor kiezen zijn toevlucht te zoeken tot een ander Europees land. Van Wissen en Jennissen (2008) laten bijvoorbeeld zien dat er een behoorlijk waterbedeffect in de instroom van asielzoekers in Noord- en West-Europese landen te bespeuren is. Repressieve maatregelen in landen leidden in veel gevallen tot een grotere instroom in de buurlanden. Het uitwijken naar andere landen is voor asiel- en arbeidsmigranten een reële optie. Voor gezinsmigranten ligt dit uiteraard een stuk moeilijker. Toch is dit ook voor deze categorie migranten enigszins mogelijk. Sommige referenten die er bijvoorbeeld niet in slaagden om aan de inkomens- en/of leeftijdseis om een partner van buiten de EU naar Nederland te laten komen te voldoen, migreerden bijvoorbeeld zelf (Leerkes & Kulu-Glasgow, in druk). Dit kon zijn naar het land van herkomst van de beoogde partner, maar bijvoorbeeld ook naar België of een andere EU-lidstaat, omdat in zulke gevallen niet het nationale recht, maar het (minder restrictieve) Europese gemeenschapsrecht van toepassing is.

Wat de zaak nog complexer maakt is dat substitutie van een bestemmingsland gepaard kan gaan met substitutie van het migratiemotief. Potentiële asielmigranten die vanwege aangescherpt toelatings- en/of uitzettingsbeleid er voor kiezen om toch maar geen asielverzoek in te dienen in een Noord- of West-Europees land zouden er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen om naar een Zuid-Europees land te migreren. Potentiële asielzoekers die in Zuid-Europa belanden, verkiezen daar echter vaak de illegaliteit boven de reguliere asielprocedure. De uitgebreide verborgen economie in Zuid-Europa biedt illegalen namelijk redelijk goede vooruitzichten op werk. Kortom, een potentiële asielmigrant in Nederland kan door strikter asielbeleid uiteindelijk een illegale (en na een regularisatieprogramma een legale) arbeidsmigrant in Spanje worden.

De in figuur 14 weergegeven trends voor de verschillende migratiemotieven zouden eventueel kunnen duiden op een mogelijke substitutie tussen asielmigratie – en in mindere mate gezinsmigratie – enerzijds en arbeidsmigratie anderzijds. Als echter gekeken wordt naar de specifieke herkomstlanden die overheersen in deze migratietypen dan blijkt dat asielmigranten voor het overgrote deel uit andere landen afkomstig zijn dan de arbeidsmigranten. Dit geldt overigens ook voor gezinsvormingsmigratie, dat het specifieke onderdeel van de gezinsmigratiestroom was dat in het jaar 2004 daalde. Een andere aanwijzing dat we in Nederland in het nieuwe millennium niet echt op grote schaal te maken hebben gehad met substitutie tussen verschillende migratietypen is dat de omslagpunten in de trends van de verschillende geregistreerde migratiemotieven niet bepaald gelijktijdig waren.

Een andere vorm van substitutie die recentelijk vermoedelijk wel op substantiële schaal heeft plaatsgevonden, is substitutie van herkomstlanden binnen hetzelfde migratietype. Het ligt bijvoorbeeld voor de hand dat de groei van de instroom van arbeidsmigranten uit de nieuwe Centraal en Oost-Europese lidstaten van de EU ten koste gegaan is van de groei van de instroom van arbeidsmigranten uit landen die niet tot de EU behoren.

Het is in theorie ook mogelijk dat we te maken hebben met substitutie die wordt ingegeven door de vraag naar arbeidskrachten. Van belang is hier het gegeven dat migranten met een ander geregistreerd migratiemotief dan arbeid uiteindelijk ook op de arbeidsmarkt kunnen komen. Het gaat hierbij dan ook niet meer om de beweegredenen van individuele migranten, maar om macro-economische ontwikkelingen waartegen moeilijk met beleidsmaatregelen in te roeien valt en waardoor mogelijk de ene (lees bijvoorbeeld arbeids)migrant wordt ingewisseld voor een andere (lees bijvoorbeeld asiel)migrant om gaten op de arbeidsmarkt te vullen. Dat we hier in de Nederlandse casus mee te maken hebben is echter erg onwaarschijnlijk. We hebben namelijk te maken met verschillen in demografische compositie; opleidingsniveau; taalbarrières en daarmee samenhangende mogelijkheden om diploma's op de arbeidsmarkt te verzilveren; en de tijdsspanne die moet worden overbrugd voordat een migrant daadwerkelijk kan participeren op de arbeidsmarkt¹⁷ tussen de verschillende

¹⁷ Zo hebben asielzoekers gedurende de asielprocedure slechts beperkt toegang tot de arbeidsmarkt (De Gruijter & Ter Woerds, 2005).

groepen migranten als we deze indelen naar migratiemotief. De complexiteit van dit alles maakt het voor zowel werkgevers als potentiële werknemers die zich nog in het buitenland bevinden zo goed als onmogelijk te reageren op een tijdelijke ontwikkelingen van de conjunctuur die samenvalt met een toe- of afname in de instroom van migranten met een bepaald migratiemotief. De verschillen in de sociaal-economische kenmerken vertalen zich overigens ook in grote verschillen in de mate van arbeidsparticipatie tussen groepen migranten met verschillende geregistreerde migratiemotieven (zie bijvoorbeeld Jennissen en Oudhof, 2008).

1.4 Een voorzichtige blik in de toekomst

Als laatste onderwerp van dit inleidende hoofdstuk over internationale migratie in Nederland werpen we een voorzichtige blik in de toekomst. Het voorspellen van internationale migratiestromen is een hachelijke bezigheid, aangezien onverwachte gebeurtenissen op elk moment voor een sterk toenemende migratie kunnen zorgen. Vandaar dat bij deze exercities meestal de nodige slagen om de arm gehouden worden. Dat is hier niet anders.

Er bestaan verschillende manieren waarop men kan komen tot voorspellingen van toekomstige aantallen immi- en emigranten (zie bijvoorbeeld Bijak, 2006). Mogelijke verklarende variabelen die vaak gebruikt worden om migratieprojecties theoretisch te staven zijn macro-economische variabelen zoals werkloosheid en het Bruto Binnenlands Product. Hierbij wordt echter het probleem grotendeels verplaatst omdat economische ontwikkelingen ook vaak moeilijk te voorspellen zijn. De manier om hier mee om te gaan is werken met toekomstscenario's voor de economische situatie waarvan voorbeelden te vinden zijn in paragraaf 2.6.3. De migratieprojecties die in deze paragraaf gepresenteerd worden zijn simpele extrapolaties waarbij geen rekening gehouden wordt met toekomstige ontwikkelingen in de mogelijke determinanten van internationale migratie. Extrapolaties van internationale migratiedata kunnen worden vervaardigd met twee soorten tijdreeksmodellen: deterministische en stochastische modellen. Bij deterministische modellen, die vooral worden toegepast om migratie op de lange termijn te schatten, gaat men er van uit dat een migratiestroom aan een vaste trend onderhevig is, terwijl stochastische modellen, die zich meestal toespitsen op de korte termijn, uitgaan van de veronderstelling dat de omvang van migratiestromen wordt beïnvloed door *random* veranderingen (De Beer, 2008).

Bij de migratieprojecties die in deze paragraaf gemaakt worden, wordt gebruik gemaakt van een lineair deterministisch model dat voorzien is van een stochastische component in de vorm van een autoregressiecoëfficiënt van de eerste orde. Voor immigratie ziet dit model, dat geschat is op immigratiecijfers per 1.000 inwoners in de periode van 1946 tot en met 2007, er als volgt uit:

$$\ln(IM_t) = 1,45 + 9,6 \cdot 10^{-3} \text{TREND}_t + 0,37 e_{t-1} + e_t \quad R^2 = 0,52.$$

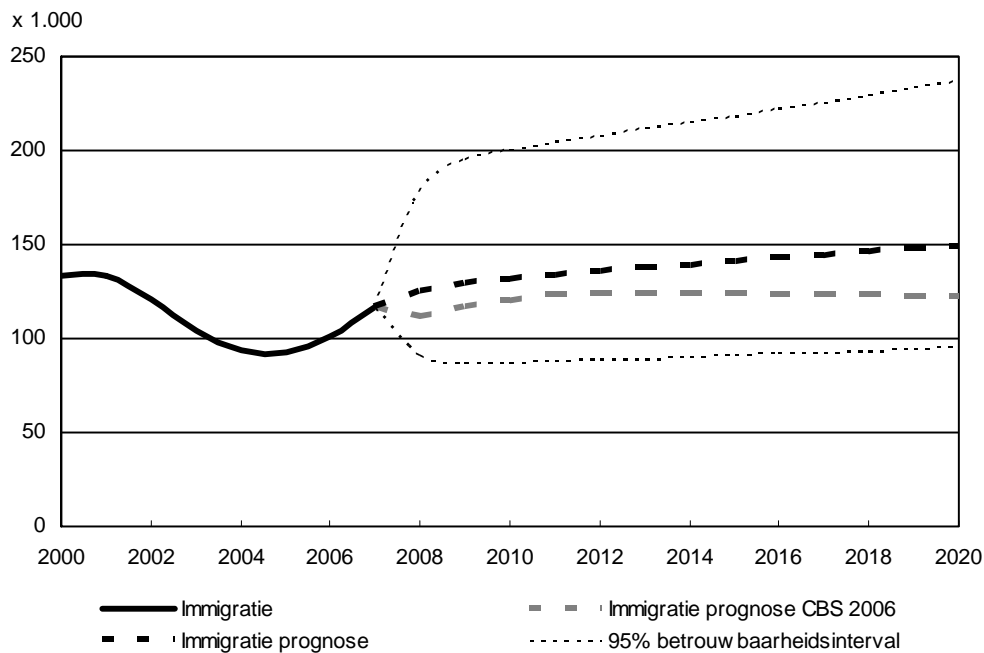
(0,08) (2,0 • 10⁻³) (0,10)

Hierbij is IM_t de immigratie per 1.000 inwoners in jaar t , $TREND_t$ het jaartal minus 1945 en e_t een storingsterm. Het getal tussen haakjes is de standaardfout. Op de lange termijn geeft dit model waarden die bij benadering gelijk zijn aan de uitkomsten die het lineaire deterministische deel van dit model zou opleveren. De autoregressiecoëfficiënt heeft dan ook vooral invloed op de eerste jaren van de projectie. In figuur 15 zijn de uitkomsten van het model vertaald naar de daadwerkelijke instroom in Nederland op basis van de door het CBS voorspelde bevolkingsomvang.¹⁸ Op basis van het hier geschatte model kan verwacht worden dat de immigratie naar Nederland langzaam maar gestaag zal toenemen tot ongeveer 150.000 personen in het jaar 2020. In figuur 15 is ook het 95% betrouwbaarheidsinterval van de immigratieprojectie weergegeven. Hieruit blijkt dat de onzekerheid omtrent de projectie nogal groot is. Voor het jaar 2012 kunnen we bijvoorbeeld met een zekerheid van 95% stellen dat het aantal immigranten tussen de 88.000 en 207.000 zal zijn. De kwaliteit van een migratieprognose gaat er meestal op vooruit als er aparte veronderstellingen over toekomstige migratie voor bepaalde migratietypen en/of herkomstgebieden worden gemaakt. Een voorbeeld hiervan is te vinden in de CBS bevolkingsprognose 2006 waarin ook immi- en emigratieprognoses zijn opgenomen (zie bijvoorbeeld Garssen en Van Duin, 2006).¹⁹ Ter vergelijking is ook de immigratieprognose van het CBS in figuur 15 opgenomen. Ook het CBS gaat uit van een op termijn iets toenemende immigratie. Deze toename is lager dan op basis van het hier gepresenteerde model wordt verwacht en zo gering dat deze in figuur 15 nauwelijks is te zien.

¹⁸ We bevinden ons hierbij enigszins op glad ijs aangezien het CBS weer veronderstellingen over internationale migratie gebruikt om te komen tot toekomstvoorspellingen over de bevolkingsomvang.

¹⁹ In de Migratiekaart 2010 zullen, nadat gedetailleerde informatie over de belangrijkste migratietypen en herkomstgebieden systematisch op een rij is gezet, wellicht ook prognoses op basis van migratiestromen met verschillende herkomst- en bestemmingsgebieden en vanwege verschillende motieven worden gemaakt.

Figuur 15 Immigratie naar Nederland, 2000-2020



Voor emigratie uit Nederland is een zelfde soort model als voor immigratie geschat. De trendvariabele bleek echter voor emigratie over de periode van 1946 tot en met 2007 niet significant te zijn en is dan ook niet in het model opgenomen. Het uiteindelijke model op basis waarvan emigratierates worden voorspeld is:

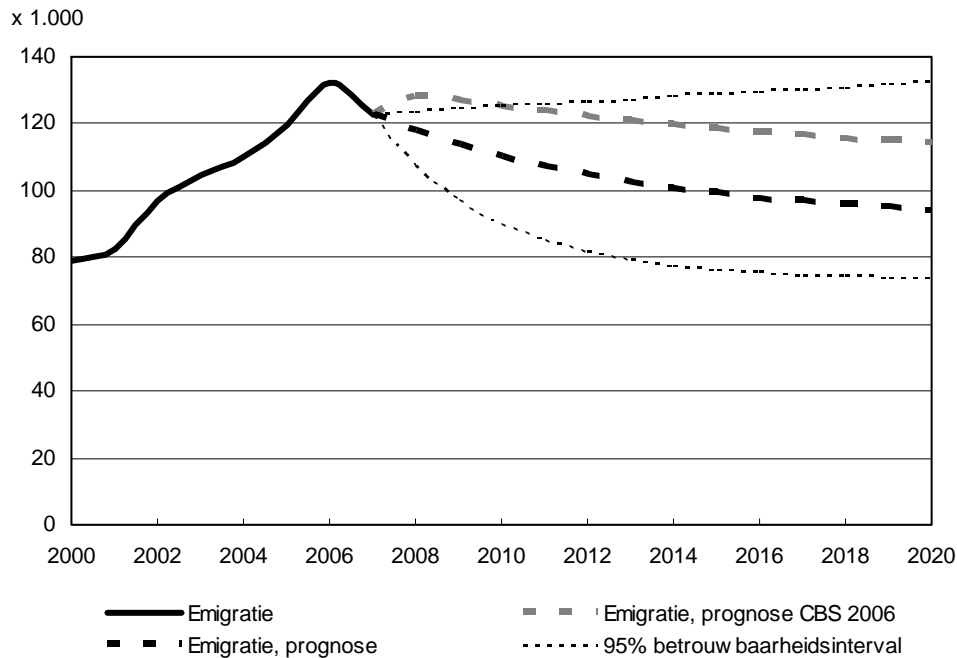
$$\ln(EM_t) = 1,63 + 0,88 e_{t-1} + e_t \quad R^2 = 0,75.$$

(0,09) (0,07)

EM_t staat in dit model voor het aantal emigranten per 1000 inwoners in het jaar t . De emigratie in het laatst waargenomen jaar (2007) was erg hoog. Voor de komende tijd wordt volgens het bovenstaande model, zoals te zien is in figuur 16, dan ook een daling van de emigratie verwacht. De emigratie in 2007 was overigens dermate hoog dat zelfs in het geval dat de toekomstige emigratie zich volgens de trend van de bovengrens van het 95% betrouwbaarheidsinterval zou ontwikkelen, de emigratierates nog nauwelijks zouden stijgen. De lichte toename van de bovengrens van het 95% betrouwbaarheidsinterval die in figuur 16 te zien is komt dan ook voornamelijk door de toename van de bevolking. De onzekerheid in de emigratieprojecties is overigens een stuk kleiner dan in de immigratieprojecties ondanks dat deze laatste op één variabele meer (TREND) zijn gebaseerd. Volgens de emigratieprognose van het CBS zal het aantal emigranten op den duur ook lager worden dan we in de meeste recente jaren hebben waargenomen. Deze daling zal echter volgens de CBS prognose minder sterk zijn dan op basis van het eenvoudige hierboven gepresenteerde model het geval zal zijn. Tot en met 2010 is de door het CBS voorspelde emigratie zelfs hoger dan de bovengrens van het 95% betrouwbaarheidsinterval van de hier

geproduceerde emigratieprognose. Vanaf de middellange termijn bedraagt het jaarlijkse verschil tussen de twee prognoses ongeveer 20.000 emigranten.

Figuur 16 Emigratie uit Nederland, 2000-2020



Het feit dat de emigratierates vanaf het einde van de jaren negentig sterk toenamen en vanaf 2003 zelfs meer dan twee standaardfouten hoger waren dan men op basis van de geschatte constante zou verwachten geeft echter te denken. Zouden de emigratierates niet aan een significante opwaartse trend onderhevig zijn als we ons zouden beperken tot een kortere basisperiode (bijvoorbeeld vanaf 1985, toen de Nederlandse multiculturele samenleving haar huidige contouren begon aan te nemen)? Het antwoord op deze vraag is waarschijnlijk bevestigend. Ook voor de periode 1946-2007 is er overigens een trend in de emigratierates te bespeuren, zij het geen lineaire. Het aantal emigranten per 1.000 inwoners ontwikkelt zich in deze periode bij benadering als een dalparabool. Het opnemen van de variabele $TREND^2$ samen met de variabele $TREND$ in een Poisson tijdreeksregressieanalyse ter verklaring van emigratierates in de periode van 1946 tot en met 2007 levert dan ook significante ($p < 0,001$) regressiecoëfficiënten voor deze twee variabelen op.²⁰ Al met al moeten we dan ook concluderen dat het goed mogelijk is dat de in figuur 16 afgebeelde emigratieprojectie wat te laag is.

²⁰ Het doorrekenen van emigratieprojecties op een dergelijk model levert echter al vanaf de middellange termijn buitensporig hoge emigratiecijfers op die na een jaar of tien totaal de pan uitrijzen.

Literatuur

- Beer, J. de (2008). Forecasting international migration: Time series projections vs argument-based forecasts. In J. Raymer & F. Willekens (red.), *International Migration in Europe: Data, models and estimates* (pp. 283-306). Chichester: John Wiley & Sons.
- Bijak, J. (2006). *Forecasting international migration: Selected theories, models, and methods*. Warschau: Central European Forum for Migration Research.
- Bijl, R.V., Zorlu, A., Rijn, A.S. van, Jennissen, R.P.W., & Blom, M. (2005). *Integratiekaart 2005: De maatschappelijke integratie van migranten in de tijd gevolgd: Trend- en cohortanalyses*. Den Haag: WODC/CBS. Cahier 2005-16.
- Bonjour, S. (2007). Gezin en grens: Debat en beleidsvorming op het gebied van gezinsmigratie in Nederland sinds de jaren vijftig. *Migrantenstudies*, 23(1), 2-23.
- Broek, B. van den (2002). *De worsteling om de toekomst van Suriname: De betekenis van de demografische factor, toegelicht aan de hand van Nederlandse opiniebladen in de periode 1954-2000*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Casado-Diaz, M., Kaiser, C., & Warnes, A.M. (2004). Northern European retired residents in nine Southern European areas: Characteristics, motivations and adjustment. *Ageing and Society*, 24(3), 353-381.
- Castles, S., & Miller, M.J. (2003). *The age of migration: International population movements in the modern world*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Corpeleijn, A. (2006). Migranten en werknemers uit de Oost-Europese lidstaten van de Europese Unie. *Bevolkingstrends*, 54, 33-39.
- Dalen, H. van, Henkens, K., & Nicolaas, H. (2008). Emigratie: De spiegel van Hollands ongenoegen. *Bevolkingstrends*, 56, 32-38.
- Dalstra, K. (1983). The South Moluccan minority in the Netherlands. *Contemporary Crises*, 7(2), 195-208.
- Erf, R. van der, (2006). Steeds minder asielzoekers in Europa: Daling in Nederland ten einde? *Demos: Bulletin over bevolking en samenleving*, 22(4), 29-32.
- Garssen, J., & Duin, C. van (2006). Bevolkingsprognose 2006-2050: Belangrijkste uitkomsten. *Bevolkingstrends*, 54, 85-92.
- Groningen Growth and Development Centre (2009). *Total economy database*. Groningen: GGDC.

- Gruijter, M. de, & Woerds, S. ter (2005). *Kansen en belemmeringen bij maatschappelijke participatie van hoger opgeleide vrouwelijke vluchtelingen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Hopkins, A.G. (2002). Introduction: Globalisation – An agenda for historians. In A.G. Hopkins (red.), *The globalisation in world history* (pp. 1-10). Londen: Pimlico.
- Huisman, C.C., & Heering, E.L. (2001). Rekenexercitie wijst uit: Halve eeuw migratie had zeer geringe invloed op vergrijzingsproces. *Demos: Bulletin over bevolking en samenleving*, 17(7), 57-60.
- Jansen, H.P.H. (1971). *Kalendarium: Geschiedenis van de Lage Landen in jaartallen*. Utrecht: Het Spectrum.
- Jennissen, R.P.W. (2004). *Macro-economic determinants of international migration in Europe*. Amsterdam: Dutch University Press.
- Jennissen, R., & Oudhof, J. (2008). De arbeidsmarktpositie van niet-westerse immigratiecohorten in de eerste jaren van verblijf in Nederland. *Migranten-studies*, 24(4), 274-288.
- Kleist, N. (2004). *Nomads, sailors and refugees: A century of Somali migration*. Brighton: University of Sussex.
- Lakeman, P. (1999). *Binnen zonder kloppen: Nederlandse immigratiepolitiek en de economische gevolgen*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Leerkes, A., & Kulu-Glasgow, I. (in druk). Algemene conclusie en discussie. In Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum & IND-Informatie- en Analysecentrum, *De prijs van de (internationale) liefde. Een evaluatie van de inkomens- en leeftijdseis bij gezinsvormende migratie naar Nederland*. Den Haag: WODC.
- Massey, D.S. (2003). *Patterns and processes of international migration in the 21st century*. Paper prepared for the conference on 'African Migration in Comparative Perspective', Johannesburg, South Africa, 4-7 June.
- Nierop, T. (1995). Globalisering, internationale netwerken en de regionale paradox. In J. Heilbron & N. Wilterdink (red.), *Mondialisering: De wording van de wereldsamenleving* (pp. 36-60). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Nicolaas, H. (2006). Nederland: Van immigratie- naar emigratieland? *Bevolkingstrends*, 54, 33-40.
- Nicolaas, H., Sprangers, A., & Zorlu, A. (2005). Migranten op de arbeidsmarkt: Meeste vluchtelingen hebben binnen vijf jaar werk. *Demos: Bulletin over bevolking en samenleving*, 21(3), 17-20.

Reindersma, T. (2007). *Yu di Korsou of makamba pretu? Thuisgevoel en identiteit van Curaçaose terugkeerders*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Sociaal-Economische Raad (1985). *Advies emigratiebeleid*. Den Haag: SER.

Sprangers, A., Zorlu, A., Hartog, J., & Nicolaas, H. (2004). Immigranten op de arbeidsmarkt. *Sociaaleconomische Trends*, 2004 (2), 27-37.

United Nations (1998). *World population monitoring 1997: International migration and development*. New York: United Nations.

Vliet, H.N. van der, Wageveld, M.C.C., & Garssen, M.J. (2007). Trend in de positie van niet-westerse allochtonen. In R.P.W. Jennissen & J. Oudhof (red.), *Ontwikkelingen in de maatschappelijke participatie van allochtonen* (pp. 23-55). Meppel: Boom Juridische uitgevers.

Vos, K. (2007). *Indië tabeh: Opvattingen in kranten van Indische Nederlanders in Indonesië over de repatriëring*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Wissen, L. van, & Jennissen, R. (2008). A simple method for inferring substitution and generation from gross flows: Asylum seekers in Europe. In J. Raymer & F. Willekens (red.), *International Migration in Europe: Data, models and estimates* (pp. 235-251). Chichester: John Wiley & Sons.

White, P.E. (1993). The social geography of immigrants in European cities: The geography of arrival. In: R. King (red.), *The new geography of European migrations* (pp. 47-66). Londen: Belhaven.

Tabellen bij hoofdstuk 1

Tabel 1 Immigratie naar Nederland, naar nationaliteit, 2000-2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nederlands	42.610	39.821	35.326	31.388	29.199	29.106	33.690	36.738
Overige EU	26.029	26.732	25.185	23.249	26.784	27.683	32.054	43.442
Overig westers	19.108	17.563	14.385	11.633	9.695	9.276	9.952	10.503
Niet-westers	45.103	49.288	46.354	38.244	28.341	26.232	25.454	26.136
Totaal	132.850	133.404	121.250	104.514	94.019	92.297	101.150	116.819

Bron: CBS

Tabel 2 Immigratie naar Nederland, naar etnische herkomst, 2000-2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Autochtonen	19.582	18.987	17.853	16.752	16.441	16.995	19.591	20.509
Westerse herkomstlanden waaronder (top 5)	48.358	47.168	41.969	37.180	38.647	39.392	44.828	56.626
Duitsland	5.483	5.501	5.293	5.013	5.425	5.564	6.390	7.129
Polen	1.900	2.231	2.387	2.260	5.210	6.781	8.400	10.272
Verenigd Koninkrijk	5.664	5.614	4.536	3.839	3.481	3.023	3.409	3.787
Voormalige Sovjetunie	6.301	6.293	4.938	3.706	3.192	2.820	2.668	2.960
Verenigde Staten	3.511	3.220	3.149	2.772	2.497	2.652	3.313	3.443
Niet-westerse herkomstlanden waaronder (top 5)	64.910	67.249	61.428	50.582	38.931	35.910	36.731	39.684
Nederlandse Antillen & Aruba	10.550	8.609	6.223	4.438	3.271	2.667	2.997	3.581
Turkije	5.799	6.440	6.554	7.067	4.843	3.704	3.586	3.434
Marokko	4.776	5.568	5.507	5.220	3.972	2.658	2.488	2.249
China	2.722	3.723	3.997	4.080	3.550	3.226	3.103	3.741
Suriname	3.953	3.909	3.713	3.702	3.111	2.471	2.183	2.385
Totaal	132.850	133.404	121.250	104.514	94.019	92.297	101.150	116.819

Bron: CBS

Tabel 3 Emigratie vanuit Nederland, naar etnische herkomst, 2000-2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Autochtonen	29.311	30.886	34.029	34.201	34.480	38.749	42.590	40.477
Westerse herkomstlanden waaronder (top 5)	28.759	28.606	33.590	34.673	36.221	36.598	41.687	40.331
Duitsland	4.906	4.865	5.438	5.246	5.602	5.468	5.951	5.671
Verenigd Koninkrijk	3.761	3.466	4.144	4.317	4.434	4.155	4.574	4.086
Verenigde Staten	2.659	2.689	2.819	2.881	2.625	2.760	3.304	3.512
Indonesië	2.089	2.067	2.531	2.610	2.537	2.921	3.074	2.996
Polen*	801	843	908	1.117	1.335	1.811	3.180	3.638
Niet-westerse herkomstlanden waaronder (top 5)	20.907	23.074	29.299	35.957	39.534	44.378	48.193	41.768
Nederlandse Antillen & Aruba	2.758	3.250	4.295	5.434	5.784	5.725	5.011	4.071
Turkije	1.729	1.757	2.167	2.811	3.633	4.038	4.930	4.591
Somalië	2.577	3.716	3.663	4.070	4.492	3.038	2.372	1.467
Marokko	1.600	1.549	1.970	2.313	2.460	3.246	4.026	4.100
Suriname	1.708	1.549	2.286	2.646	2.467	3.142	3.678	2.975
Totaal	78.977	82.566	96.918	104.831	110.235	119.725	132.470	122.576

Bron: CBS

* zie voetnoot 14.

Tabel 4 Emigratie vanuit Nederland, naar land van bestemming, de vijf belangrijkste bestemmingslanden, 2000-2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Duitsland	7.654	9.013	10.822	9.822	9.552	10.245	11.006	11.513
België	8.006	8.588	9.270	9.284	9.467	10.603	12.008	11.968
Verenigd Koninkrijk	6.141	6.448	6.050	7.020	8.887	8.429	9.027	8.282
Nederlandse Antillen & Aruba	3.656	4.125	4.974	6.212	6.752	7.106	6.286	5.363
Verenigde Staten	5.356	4.990	4.672	4.071	4.218	4.516	4.994	5.147

Bron: CBS

Tabel 5 Emigratie vanuit Nederland, van in Nederland geboren personen naar land van bestemming, de vijf belangrijkste bestemmingslanden zonder België en Duitsland, 2000-2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Verenigd Koninkrijk	2.830	2.999	2.622	3.037	3.964	3.873	3.954	3.737
Nederlandse Antillen & Aruba	1.737	1.752	2.008	2.433	2.548	3.245	3.054	2.733
Verenigde Staten	2.712	2.585	2.251	1.912	2.062	2.369	2.652	2.526
Spanje	1.851	1.876	2.025	2.101	2.267	2.707	2.819	2.530
Frankrijk	1.975	2.070	2.159	2.057	2.163	2.617	2.583	2.300

Bron: CBS

Tabel 6 Migratie naar leeftijd, 2000-2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Immigratie naar Nederland								
Jonger dan 18 jaar	33.792	32.183	27.571	21.626	17.628	16.420	17.122	19.143
van 18 t/m 40 jaar	78.811	80.934	75.501	66.896	61.283	60.228	66.410	77.750
van 41 t/m 60 jaar	17.127	17.094	15.313	13.503	12.672	13.079	14.684	16.886
Ouder dan 60 jaar	3.120	3.193	2.865	2.489	2.436	2.570	2.934	3.040
Totaal	132.850	133.404	121.250	104.514	94.019	92.297	101.150	116.819
Emigratie vanuit Nederland								
Jonger dan 18 jaar	15.866	16.495	18.046	19.960	21.430	23.035	23.936	21.594
van 18 t/m 40 jaar	45.697	46.938	56.257	60.679	63.143	67.621	76.883	70.412
van 41 t/m 60 jaar	14.702	16.108	18.896	20.107	21.298	24.068	26.329	25.202
Ouder dan 60 jaar	2.712	3.025	3.719	4.085	4.364	5.001	5.322	5.368
Totaal	78.977	82.566	96.918	104.831	110.235	119.725	132.470	122.576

Bron: CBS

Tabel 7 Migratie naar geslacht, 2000-2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Immigratie naar Nederland								
Mannen	68.965	69.764	62.073	52.492	46.200	46.137	51.691	60.798
Vrouwen	63.885	63.640	59.177	52.022	47.819	46.160	49.459	56.021
Aandeel vrouwen	48,1%	47,7%	48,8%	49,8%	50,9%	50,0%	48,9%	48,0%
Emigratie vanuit Nederland								
Mannen	44.200	46.214	55.819	60.263	62.908	67.686	73.907	68.211
Vrouwen	34.777	36.352	41.099	44.568	47.327	52.039	58.563	54.365
Aandeel vrouwen	44,0%	44,0%	42,4%	42,5%	42,9%	43,5%	44,2%	44,4%

Bron: CBS

Tabel 8 Immigratie naar Nederland, naar geregistreerd migratiemotief, 2000-2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Arbeid	19.010	19.849	18.463	16.758	16.113	17.467	21.753	32.067
Asiel	27.117	25.530	18.388	8.262	2.613	2.319	2.896	3.790
Gezin	33.785	35.658	35.276	34.148	27.480	24.956	25.064	25.434
Studie	6.545	8.013	9.414	9.143	10.482	11.065	11.382	11.481
Overig	4.903	5.425	5.057	5.245	8.438	7.629	6.573	7.539
Totaal	91.360	94.475	86.598	73.556	65.126	63.436	67.668	80.311

Bron: CBS

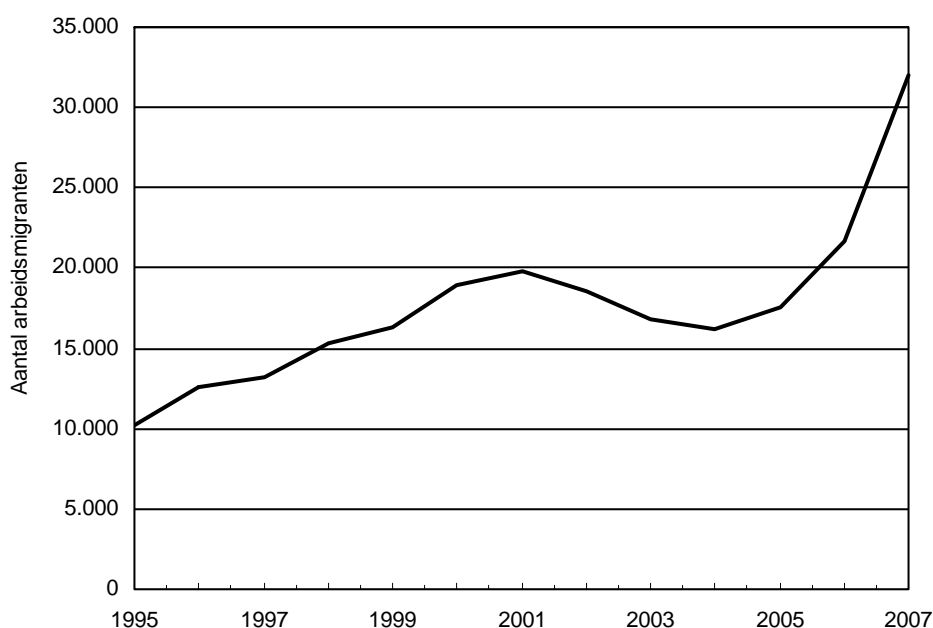
2 Arbeidsmigratie

Frank Cörvers (Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, ROA), Joan Muysken (Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde), Chris de Neubourg en Anke Schliwen (Maastricht Graduate School of Governance) (Universiteit Maastricht)

2.1 Inleiding

Sinds 1995 registreert het CBS cijfers over het migratiemotief van migranten. Een algemeen overzicht is gegeven in de inleiding van dit rapport. Daaruit komt ook het toenemende belang naar voren van arbeidsmigratie: migratie met het doel in Nederland arbeid te verrichten. Uit figuur 1 blijkt dat er in 1995 slechts 10.000 personen naar Nederland kwamen om te werken, waarna dit is toegenomen tot 32.000 arbeidsmigranten in 2007. Daarmee is ‘arbeid’ sinds 2007 het belangrijkste migratiemotief (in 40% van de gevallen) en verdringt het gezinsmigratie naar plaats twee.

Figuur 1 Ontwikkeling van het aantal arbeidsmigranten, 1995-2007¹



Bron: CBS Statline

Dit hoofdstuk gaat nader in op de ontwikkeling van arbeidsmigratie sinds 1995, de achtergronden ervan en het beleid gericht op arbeidsmigratie. Eerst wordt in

¹ Vanaf 2005 verschilt het aantal arbeidsmigranten volgens het CBS sterk met het aantal verleende verblijfsvergunningen volgens de IND. De verschillen ontstaan door schattingen van EU-migranten door het CBS op basis van het Sociaal Statistisch Bestand (SSB).

paragraaf 2.2 ingegaan op de theorieën rondom arbeidsmigratie en de algemene ontwikkelingen op het gebied van arbeidsmigratie in Nederland. Deze worden enerzijds afgezet tegen de ontwikkelingen van de conjunctuur, die zoals wij laten zien een belangrijke rol speelt. Anderzijds gaan we in op de structurele verschuivingen wat betreft het land van herkomst, waarbij zal blijken dat de MOE-landen sterk in belang toenemen, en de structurele verschuivingen wat betreft de samenstelling naar leeftijd en geslacht van de migranten.

Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 uitgebreid stil gestaan bij het beleid. Eerst worden de ontwikkelingen in het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid besproken, waarna wordt ingegaan op het Europese beleid dat steeds belangrijker wordt voor de situatie in Nederland.

Omdat het overgrote deel van de arbeidsmigranten sinds midden jaren negentig afkomstig is uit Europa, wordt in paragraaf 2.4 stilgestaan bij de arbeidsmigratie uit de Europese Unie (EU). Daarbij wordt uitgebreid aandacht geschonken aan de ontwikkeling van arbeidsmigratie uit de MOE-landen vanwege hun grote aandeel in de totale arbeidsmigratie. In paragraaf 2.5 wordt vervolgens de ontwikkeling van de overige arbeidsmigranten (uit derde landen) besproken, waarbij wordt ingegaan op het beleid ten aanzien van tijdelijke migranten, reguliere migranten en kennismigranten en de volumeontwikkeling van deze migranten in de loop van de tijd.

In paragraaf 2.6 wordt eerst aandacht geschonken aan twee belangrijke actuele ontwikkelingen die samenhangen met arbeidsmigratie: het toenemende belang van remigratie en de vergrijzing. Tevens worden kort enkele toekomstscenario's voor arbeidsmigratie besproken, waarna speciaal aandacht wordt geschonken aan het migratiepotentieel uit nieuwe EU-lidstaten en aan de invloed van de huidige recessie.

Wij besluiten met enkele conclusies in paragraaf 2.7.

2.2 Theorieën en algemene ontwikkelingen

Om de ontwikkelingen in het beleid en de omvang van arbeidsmigratie in Nederland beter te kunnen duiden is het zinvol om kort stil te staan bij de belangrijkste theorieën die in de migratieliteratuur worden onderscheiden. In paragraaf 2.2.1 wordt ingegaan op deze theorievorming, vooral met betrekking tot de relevantie voor de analyse van arbeidsmigratie. Vervolgens wordt in paragraaf 2.2.2 ingegaan op de relatie tussen economische groei, arbeidsmarkt, en arbeidsmigratie in Nederland vanaf de jaren tachtig. Dit biedt een goede achtergrond voor de interpretatie van de ontwikkelingen in het Nederlandse migratiebeleid en de meer recente ontwikkelingen in de arbeidsmigratie, waarop in de vervolgparagrafen in detail wordt ingegaan.

2.2.1 Theorieën over arbeidsmigratie

Het verklaren van de omvang en de samenstelling van de arbeidsmigratiestromen aan de hand van theorieën is complex. Veranderingen van macrostromen

op middellange en lange termijn lijken vooral te verklaren door grote cyclische bewegingen, waarbij internationale verschillen in de timing van economische groeicycli een belangrijke rol spelen (Hatton and Williamson, 2006). Bij het zoeken naar verklaringen waarom individuele mensen wel of niet migreren, naar de determinanten van de veranderingen daarin en naar de determinanten van de keuze voor bepaalde bestemmingen, wordt er in grote lijnen van uitgegaan dat potentiële migranten zich laten leiden door afwegingen die de kosten en de opbrengsten van het migreren vergelijken. De oudere economische theorieën gaan er van uit dat mensen gaan migreren als hun verwachtingen over het bereiken van een hoger inkomen, betere leef- en arbeidsomstandigheden, etc. hun kosten overtreffen (Todaro, 1969). Belangrijke kosten zijn het opgeven van een vertrouwde omgeving, het opgeven van een arbeidspositie, de migratiebeweging zelf en de kosten die gemaakt moeten worden om de arbeidsmarkt in het ontvangende land te betreden. Als in het land van herkomst de lonen laag zijn, de werkloosheid hoog is en de perspectieven voor de beroepsbevolking slecht zijn – en in het land van bestemming precies andersom – zullen mensen eerder bereid zijn om elders een baan te gaan zoeken (DeJong & Fawcett, 1981). Vanuit de ‘human capital’ theorie werd het carrière perspectief en de persoonlijke ontwikkelingsmogelijkheden voor de migrant in het bestemmingsland benadrukt (Sjastaad, 1962; Borjas, 1994). Een probleem voor al deze theorieën is dat, op wereldschaal bekeken, slechts een klein percentage van de potentiële migranten ook daadwerkelijk migreert. Kennelijk zijn de belemmeringen voor mensen om te gaan migreren voor velen heel belangrijk; die belemmeringen zijn te vinden in de individuele institutionele inbedding in het herkomstland en de potentiële institutionele inbedding in het bestemmingsland (Hagen-Zanker, Siegel, & De Neubourg, in druk).

Een gedeelte van de sociale en institutionele inbedding van individuen wordt bepaald door het gezin en/of de familie waarin ze leven. De ‘New Economics of Labour Migration (NELM)’ (Stark & Bloom, 1985; Stark, 1991) ziet de beslissing voor migratie dan ook niet langer als een individuele beslissing, maar vooral als een strategie voor het gehele gezin waarbij de situatie van alle familieleden wordt afgewogen. De theorie over familiemigratie (Mincer, 1978) benadrukt dat ook de kansen van de partner om werk te vinden, de opleidingsmogelijkheden, de opties voor kinderopvang en de kwaliteit van het schoolsysteem meespelen in de overwegingen bij arbeidsmigratie. Daarnaast ziet de NELM ook de toegang tot de welvaartsstaat als een belangrijke factor. Als een land zich bewust afsluit, geen toegang geeft tot ziektekostenverzekering, pensioensregelingen of arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, een hoogdrempelige bureaucratische procedure heeft voor het toelaten van migranten, of bijvoorbeeld de in het land van herkomst behaalde opleiding niet erkent, zullen mensen minder geneigd zijn om juist dit land als toekomstige werkplek te kiezen. Andersom gezien kunnen landen er natuurlijk ook juist naar streven om een aantrekkelijk migratieland te zijn. Faciliteiten als belastingsvoordelen of het vergemakkelijken van gezinsmigratie zijn volgens de ‘amenity theories’ belangrijke pull factoren (Graves & Linneman, 1979; Florida, 2002; Florida, 2005; Krupka, 2007). De ‘New Economics of Labour Migration’ legt er tevens de nadruk op dat migratie er mede voor dient te zorgen dat risico’s voor de familie gespreid worden; de migrant zal een bestemming kiezen waarbij de conjunctuur en de economische groei niet synchroon lopen met de cyclische veranderingen in het herkomstland.

Het gezin en de familie vormen evenwel niet de enige institutionele inbedding van individuen. Diverse auteurs hebben gewezen op het belang van netwerken in de bestemmingslanden. Mac Donald (1964) spreekt dan ook van ketenmigratie. Het is opvallend dat als zich ergens pioniermigranten hebben gevestigd, mensen uit dezelfde regio van herkomst volgen. Tilly (1990) spreekt zelfs niet meer van personen die migreren, maar van netwerken, die van het ene land naar het andere verschuiven. Financiële ondersteuning in de overgangperiode, hulp bij het zoeken van een baan en woonruimte en psychologische ondersteuning bij het inleven in een nieuwe cultuur zijn de belangrijkste functies van een dergelijk netwerk (Choldin, 1973; Wallerstein, 1974; Kritz & Zlotnik, 1992). De kosten van arbeidsmigratie worden daardoor geminimaliseerd. Studies van Vertovec en Cohen (1999), Brettell (2000), Poros (2001), en Meyer (2001) tonen aan dat lokale arbeidsmarkten veelal door sociale netwerken van migranten zijn verbonden en dat netwerken zowel arbeidsmigratie aanlokken, als dat tegelijkertijd arbeidsmigratie nieuwe netwerken creëert. Gross en Schmitt (2006) laten zien dat voor migranten naar Frankrijk de laaggeschoolden meer aangetrokken worden vanwege netwerkeffecten, terwijl hooggeschoolden juist sterker reageren op financiële prikkels zoals loonverschillen tussen het land van herkomst en Frankrijk. Cörvers, Heijke en Lintjens (2007) laten bovendien zien dat het internationale karakter van de faculteit waar men is afgestudeerd een positieve invloed heeft op de kans dat afgestudeerden in het buitenland werk vinden.

De inbedding van migratiebeslissingen in familiestrategieën en het reduceren van de kosten en de risico's van migratie door gebruik te maken van netwerken, zijn belangrijke factoren die bij de studie van migratiebeslissingen een rol spelen. Institutionele inbedding van individuen in de 'welfare pentagon' van het herkomstland en het vooruitzicht op een zekere mate van inbedding in de 'welfare pentagon' van het bestemmingsland zijn voor migratiebeslissingen van belang. Bij deze vijfhoek spelen naast (1) 'de markt' als economisch krachtenveld niet alleen de (2) familie, maar ook (3) vrienden en sociale netwerken een rol, alsmede de toegang tot (4) 'lidmaatschaporganisaties' (vakbonden, kerken-religie, liefdadigheidsorganisaties, etc.) en tot (5) het publieke domein (wettelijke bescherming, sociale zekerheid, arbeids- en ziektewetgeving, etc.). Voor de toegang tot al deze kanalen zijn echter ook 'assets' vereist die de toegang daadwerkelijk mogelijk maken (sociaal kapitaal, financieel kapitaal, politiek kapitaal, humaan kapitaal, etc.). De actuele institutionele inbedding (die ook als mate van sociale inclusie kan worden gelezen) van individuen in de samenleving van het herkomstland en de verwachte institutionele inbedding in het bestemmingsland, zijn de voornaamste factoren bij het verklaren van migratiebeslissingen van individuen, of voor het uitblijven van de beslissing om te migreren (zie De Neubourg, Beckers, & Hercog (2009), De Neubourg & Weigand (2000) en De Neubourg (2002) voor een uiteenzetting over de 'welfare pentagon').

Bekeken vanuit het migratie- en integratiebeleid van de overheid in een bestemmingsland (Nederland), is het beïnvloeden van de kwaliteit van de institutionele inbedding van individuen in het bestemmingsland van groot belang. Die kwaliteit kan men beïnvloeden door het voor individuen gemakkelijker of moeilijker te maken om ingebed te geraken in het bestemmingsland. Ook bij het stimuleren van de eventuele terugkeer van arbeidsmigranten naar het herkomstland is

de institutionele inbedding van belang en dan niet langer alleen in het bestemmingsland maar ook in het herkomstland (belangrijk voor circulaire migratie). De overheid heeft zo een palet aan mogelijkheden om migratiestromen te beïnvloeden. Door technologische veranderingen in reizen (en reiskosten), in de mogelijkheden van virtuele contacten en in de efficiëntie (veiligheid) van 'remittances', is recentelijk het transnationale karakter van het gedrag van migranten in het onderzoek centraal komen te staan (Schiller, Basch, & Blanc-Szanton, 1992). Transnationalisme verlaagt de kosten van (re-)migratie en laat simultane inbedding in meer dan één 'welfare pentagon' toe en vormt als dusdanig een nieuw en belangrijk element in het verklaren en bestuderen van migratie en haar determinanten.

Alhoewel het voor nationale overheden mogelijk is om migratiestromen tot op zekere hoogte te stimuleren of af te remmen, vormen de economische mogelijkheden in een bestemmingsland nog steeds een dominante en noodzakelijke factor voor het versnellen en vertragen van migratiestromen. Dit wordt ook in de volgende secties duidelijk; als het erop aankomt een langetermijnperspectief op de veranderingen in de migratiestromen naar Nederland te schetsen dan blijken de economische groei en vooral de veranderingen daarin een zeer belangrijke rol te spelen. Dat betekent niet dat de overheid de omvang van de migratiestromen niet zou kunnen sturen, evenmin dat de overheid de samenstelling van de migratiestromen niet zou kunnen beïnvloeden. Het betekent echter wel dat ook de overheid in belangrijke mate onderworpen is aan de realiteit van de veranderingen in de vraag naar arbeid die op hun beurt bepaald worden door het wel en wee van de nationale economie.

Bij het overheidsbeleid speelt ook een aantal andere overwegingen een rol en sommige van die overwegingen worden ingegeven door inzichten in het functioneren van de arbeidsmarkten in ontwikkelde landen. Ten eerste is het plausibel om er van uit te gaan dat het overheidsbeleid met betrekking tot arbeidsmigratie in belangrijke mate mede gestuurd wordt door het (on)evenwicht op de arbeidsmarkt dat op zijn beurt in belangrijke mate bepaald wordt door de snelheid van de economische groei en de conjunctuur. Is de werkloosheid in Nederland hoog en zijn de groeivoorzichten niet rooskleurig, dan zal de overheid de immigratie van arbeidskrachten trachten af te remmen; is omgekeerd de vraag naar arbeid groot en wordt verwacht dat het aanwezige aanbod hieraan in de toekomst niet kan voldoen, dan zal de overheid meer arbeidsimmigratie stimuleren. Hiermee versterkt de overheid de autonome invloed van de economische groei en de conjunctuur op de omvang van de immigratie.

Ten tweede houdt de overheid er ook rekening mee dat de arbeidsmarkt bestaat uit verschillende segmenten waartussen slechts een beperkte uitwisseling plaatsvindt. Arbeidsimmigratie is geconcentreerd in (maar niet beperkt tot) de segmenten van de arbeidsmarkt voor (zeer) laag opgeleiden en hoogopgeleiden. Het is duidelijk dat de overheid zal proberen om als antwoord op tekorten of overschotten in die specifieke onderdelen van de arbeidsmarkt, de omvang van de immigratie voor specifieke sectoren te beïnvloeden en zo bijvoorbeeld immigratie van laagopgeleiden te ontmoedigen en die van hoogopgeleiden te stimuleren. Of het overheidsbeleid ook daadwerkelijk het gewenste effect sorteert hangt in hoge mate af van de mate waarin 'gereguleerde' arbeidsmigratie even-

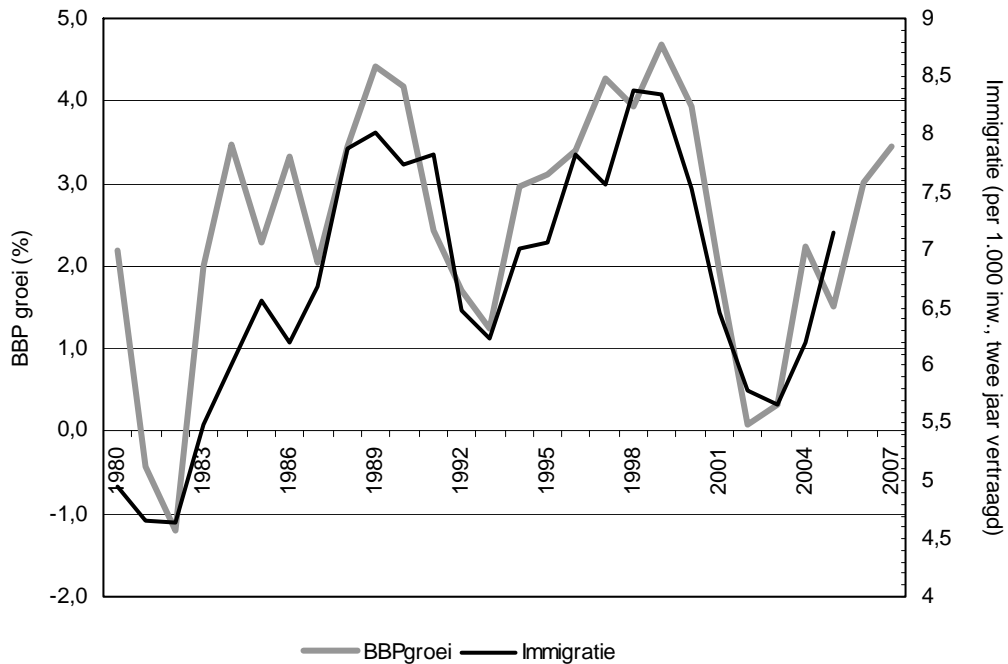
tueel vervangen wordt door ‘minder reguliere’ (maar niet noodzakelijk illegale) vormen van arbeidsmigratie.

Bij dit alles houdt de overheid ook rekening met inzichten in de mate van het optreden van zogenaamde verdringingseffecten. Ondanks het inzicht dat reguliere arbeidsmigranten toegevoegde waarde voor de Nederlandse arbeidsmarkt (kunnen) leveren, wordt vaak aangenomen dat er ook verdringing van Nederlandse ingezetenen plaatsvindt. Er zijn echter geen harde cijfers beschikbaar die aantonen dat arbeidsplaatsen voor nationale werknemers verloren gaan (Van den Berg et al., 2008). Versantvoort et al. (2006) maken op basis van een literatuurstudie de tentatieve schatting dat door het openstellen van Europese grenzen in 2006 per 100 arbeidsmigranten 25 werkplekken van ingezetenen verloren kunnen gaan. Of deze schattingen ook vandaag nog geldig zijn is niet aan te nemen, maar er zijn verschillende algemene indicatoren die hierover uitsluitsel kunnen geven. Van den Berg et al. (2008) gaan uit van een verdringingspercentage tussen de 10 en 20% en verwachten dat vraag en aanbod zich op lange termijn aan elkaar aanpassen. Verdringingseffecten treden dus vooral op de korte termijn op. Als de werkloosheid laag is, de werkgelegenheid en de netto participatiegraad stijgen en er een groot aantal vrijstaande vacatures bestaat, is verdringing in het algemeen laag. Ook seizoenswerk en vergrijzing verminderen het verdringingseffect. Stijgende uitkeringen en een langere uitkeringsduur bevorderen echter verdringing (Versantvoort et al., 2006). Maar Versantvoort et al. maken ook duidelijk dat eventuele verdringing sterk afhangt van de karakteristieken van de immigranten en de autochtone bevolking, en per regio sterk kan verschillen.

2.2.2 Trends in arbeidsmigratie in Nederland

Cijfers over het migratiemotief van migranten worden pas sinds 1995 geregistreerd. De door het CBS gepubliceerde cijfers voor arbeidsmigratie zijn weergegeven in figuur 1 in paragraaf 2. Men ziet dat 10.000 personen naar Nederland kwamen om te werken in 1995; in 2007 is dit aantal opgelopen tot 32.067. Zoals eerder opgemerkt is ‘arbeid’ daarmee sinds 2007 het belangrijkste migratiemotief (39,8%) en verdringt het de migratie op grond van gezinshereniging en -vorming naar de tweede plaats. De periode waarover wij arbeidsmigratie kunnen waarnemen is echter te kort om een goed beeld te krijgen van de samenhang met de conjunctuur. Wij bezien dan ook eerst de relatie met migratie in brede zin over een langere periode. Daarnaast laten wij zien dat er een duidelijke relatie is tussen arbeidsmigratie en de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Tot slot schetsen wij de ontwikkeling van arbeidsmigratie naar land van herkomst en samenstelling naar leeftijd en geslacht.

Figuur 2 Samenhang tussen immigratie en BBP-groei, 1980-2007*

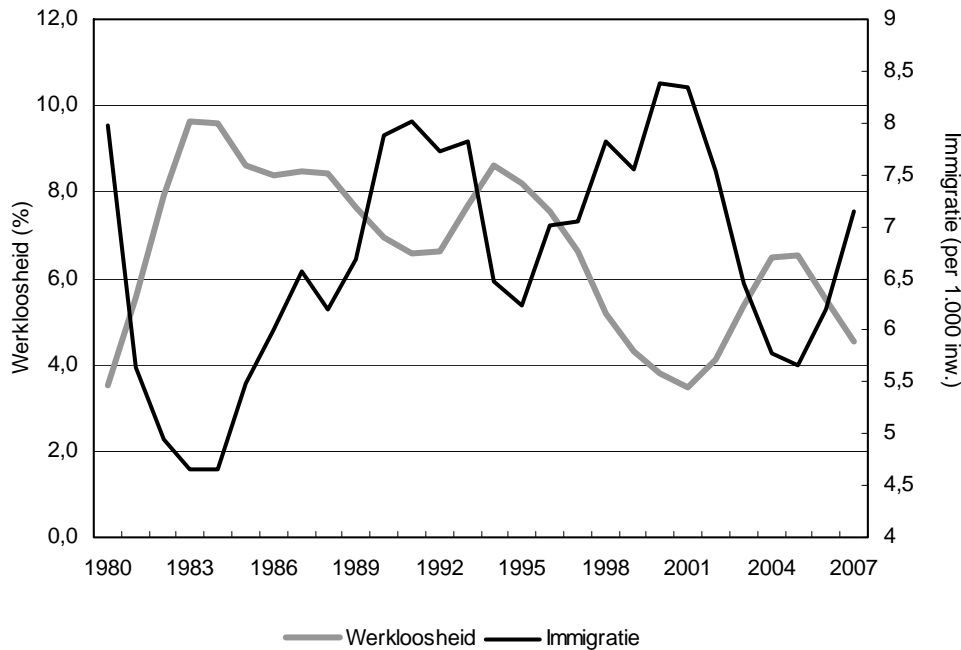


* Figuur 2 laat de samenhang zien tussen de totale immigratie en veranderingen in het BBP. Slechts een deel van deze immigratie bestaat uit immigranten die als arbeidsmigrant geregistreerd zijn (i.e. bij binnenkomst als motief 'arbeid' hebben aangegeven).

Bron: CBS Statline

Zoals in figuur 2 is te zien, neemt het aantal immigranten toe in tijden van sterke economische groei, terwijl bij een minder snelle stijging of afname van het bruto binnenlandse product (BBP) de immigratie daalt. Het is opmerkelijk hoe het aantal immigranten dat Nederland binnenkomt gerelateerd is aan de conjunctuurcyclus met grofweg een vertraging van twee jaar. Dit hangt samen met de vertraagde reactie van de arbeidsmarkt op de economische conjunctuur (CPB, 2006). Werkgevers zullen namelijk bij economische tegenslag niet zo snel hun werknemers ontslaan, bijvoorbeeld omdat ze niet weten hoe lang de economische neergang zal duren en omdat er kosten zijn verbonden aan het ontslaan en opnieuw aannemen van personeel. Daarnaast vragen saneringen en ontslagrondes, inclusief het opstellen van een sociaal plan, enige tijd voordat ze geëffectueerd kunnen worden.

Figuur 3 Samenhang tussen immigratie en werkloosheid, 1980-2007



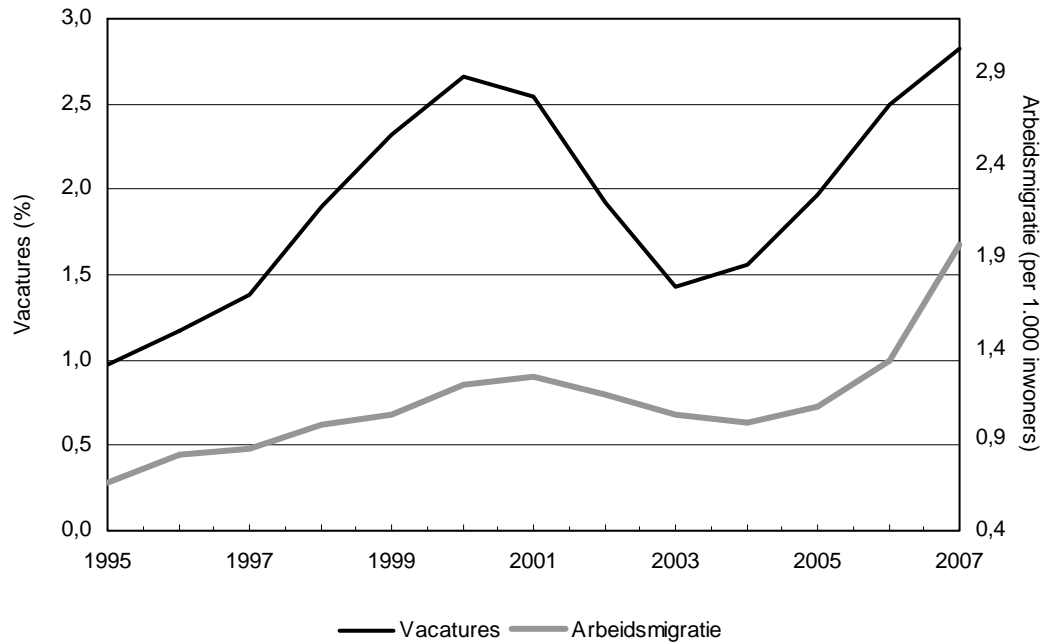
Bron: CBS Statline

De relatie tussen migratie en de arbeidsmarkt wordt weergegeven in figuren 3 en 4. Deze figuren laten een sterke relatie met het aantal werklozen en het aantal openstaande vacatures in Nederland zien: stijgt de nationale werkloosheid, dan neemt de immigratie af. Bijvoorbeeld, in 1995-2001 daalde het aantal werklozen in Nederland waardoor het aantal arbeidsmigranten toenam van 10.000 naar 20.000 (vergelijk figuren 1 en 3). Stijgt het arbeidsaanbod en zijn er meer openstaande vacatures, dan volgt immigratie deze ontwikkeling na een periode van ongeveer een jaar. Vooral de migratie vanuit Europese landen blijkt erg conjunctuurgevoelig te zijn en sterk samen te hangen met de werkloosheid in Nederland (Van Duin & Nicolaas, 2006).

Dit geeft aan dat de arbeidsmarktsituatie in Nederland een belangrijke rol speelt; de omvang van de immigratie lijkt in belangrijke mate bepaald te zijn door de zuiging van de arbeidsmarkt. Het overheidsbeleid reageert deels op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en heeft vooral invloed op de samenstelling van de migrantenstromen (migratietypen) en in mindere mate op de omvang ervan. Dit heeft te maken met het betere perspectief dat een krappe arbeidsmarkt aan potentiële migranten biedt. Een krappe arbeidsmarkt geeft immers een grotere kans op werk en stelt hogere beloningen in het vooruitzicht (De Neubourg, Beckers, & Hercog, 2009). Het beleid lijkt wel de samenstelling van de immigrantenstromen te kunnen beïnvloeden. Zo verminderde het restrictieve toelatingsbeleid van de laatste jaren de kansen om als gezinsmigrant Nederland binnen te komen. Anderzijds werden de mogelijkheden voor hoogopgeleide arbeidsmigranten verruimd. Terwijl het totaal aantal migranten dus vooral gerelateerd is aan de economische ontwikkelingen in Nederland, wordt het aantal immigranten per migratiemotief sterk door het Nederlandse beleid beïnvloed. De verschuiving van niet-westerse naar westerse arbeidsmigranten is dan ook

voornamelijk door het migratiebeleid op EU-niveau en de EU-uitbreidingen in 2004 en 2007 te verklaren.

Figuur 4 Samenhang tussen open staande vacatures en arbeidsmigratie, 1995-2007



Bron: CBS Statline

Tabel 1 laat zien dat de arbeidsmigranten over de hele periode voor ongeveer 75% uit Europa afkomstig zijn. Een belangrijke reden voor de sterke toename van de arbeidsmigratie na 2005 lijkt de ontwikkeling op de arbeidsmarkt te zijn, zie ook figuur 4. Dat deze met name werd gevoed uit Europa hangt ook samen met de uitbreiding van de EU; men ziet dat de toename van aantal arbeidsmigranten vanuit Europa vrijwel parallel loopt met de toename vanuit de EU. Dit blijkt ook uit de sterke toename van het aantal Polen dat vanaf 2003 als arbeidsmigrant naar Nederland komt. Anno 2007 zijn zij met een vijfde van het totale aantal arbeidsmigranten veruit de grootste groep. Verder valt op dat in 2007 het aantal Bulgaren en Roemenen dat naar Nederland is gekomen om te werken, explosief is gestegen. Daarnaast kan ook worden gewezen op de rol van netwerken om de komst van deze groepen naar Nederland te verklaren. Er waren al veel Polen met een Duits paspoort in Nederland. Bulgaren (en dan met name etnische Turken uit Bulgarije die daar ongeveer 10% van de bevolking uitmaken) zouden gebruik kunnen maken van Turkse netwerken. De sterke toename van het aantal Indiërs gedurende de laatste jaren heeft uiteraard weinig van doen met de uitbreiding van de EU, maar kan verklaard worden uit de economische ontwikkeling van India en de grote personeelstekorten in Nederland. Van belang is verder de notie dat een deel van de migranten die een ander migratiemotief dan arbeid opgeven uiteindelijk ook op de arbeidsmarkt terecht komen (Sprangers et al., 2004).

Box 1 Belangrijkste bronnen voor cijfers over arbeidsmigratie

Het is moeilijk om een volledig beeld van arbeidsmigratie te schetsen omdat verschillende instanties met arbeidsmigranten te maken hebben en omdat niet alle arbeidsmigranten zich in Nederland registreren. Om de ontwikkeling van arbeidsmigratie in kaart te brengen werd gebruik gemaakt van vier bronnen:

De IND registreert het motief voor migratie op het ogenblik dat migranten een verblijfsvergunning aanvragen. Iedereen die langer dan drie maanden in Nederland wil verblijven heeft een verblijfsvergunning nodig. Arbeidsmigranten afkomstig uit de EU, landen van de Europese Economische Ruimte (EER) of Zwitserland hoeven geen verblijfsvergunning aan te vragen, maar dienen zich wel bij het EU-loket van de IND in te schrijven als ze langer dan drie maanden in Nederland willen blijven. EU-onderdanen die zich niet in Nederland inschrijven ondervinden hiervan geen consequenties voor het verblijfsrecht in Nederland. INDIAC verstrekt gegevens over het aantal verleende verblijfsvergunningen naar motief vanaf 1995. Gegevens over de migratiemotieven zijn alleen geldig voor het tijdstip van de eerste migratie; als een niet-arbeidsmigrant zijn/haar status daarna wijzigt en, na te zijn toegelaten, alsnog actief wordt op de arbeidsmarkt, dan komt dat niet in die cijfers tot uitdrukking.

De IND geeft de cijfers over motief van migratie door aan het CBS. Deze bewerkt de cijfers om er vijf categorieën van te maken: arbeid, studie, gezin, asiel en overigen. De cijfers van 1995-2007 staan via het CBS ter beschikking. Bovendien levert het CBS informatie over de kenmerken van arbeidsmigranten zoals leeftijd, geslacht, land van herkomst en burgerlijke staat.

Om arbeidsmigranten in Nederland in loondienst te nemen, moeten werkgevers voor arbeidsmigranten die niet uit de EU of de EER komen en niet onder de Kennismigrantenregeling vallen, bij het UWV werkbedrijf (voorheen het Centrum voor Werk en Inkomen, CWI) een tewerkstellingsvergunning (TWV) aanvragen. Een TWV kan worden verlengd maar is slechts voor maximaal drie jaar geldig. Werkgevers moeten kunnen aantonen dat een functie niet door nationaal personeel of door EU-burgers kan worden vervuld voordat een TWV toegekend kan worden.

Omdat het aantal EU arbeidsmigranten moeilijk vast te stellen is met de eerste drie databestanden, is in dit hoofdstuk gebruik gemaakt van OECD data: die cijfers zijn gebaseerd op de Gemeentelijke Basisadministratie en op data met betrekking tot sociale verzekeringen in Nederland. EU-migranten zijn verplicht om zich bij de gemeente waar ze woonachtig zijn in te schrijven als ze langer dan drie maanden in Nederland willen verblijven. Data over arbeidsmigratie zouden verzameld kunnen worden aan de hand van gegevens over inschrijvingen bij de sociale verzekeringen, die veelal aan een dienstverband zijn gekoppeld. Omdat deze data echter vertrouwelijk zijn en omdat het om een groot databestand gaat, hebben we er voor gekozen om met recente OECD-schattingen te werken en zelf geen data te verzamelen of nieuwe schattingen te maken.

Tabel 1 Immigratie van niet-Nederlanders met een arbeidsmotief naar geboorteland, 1995-2007

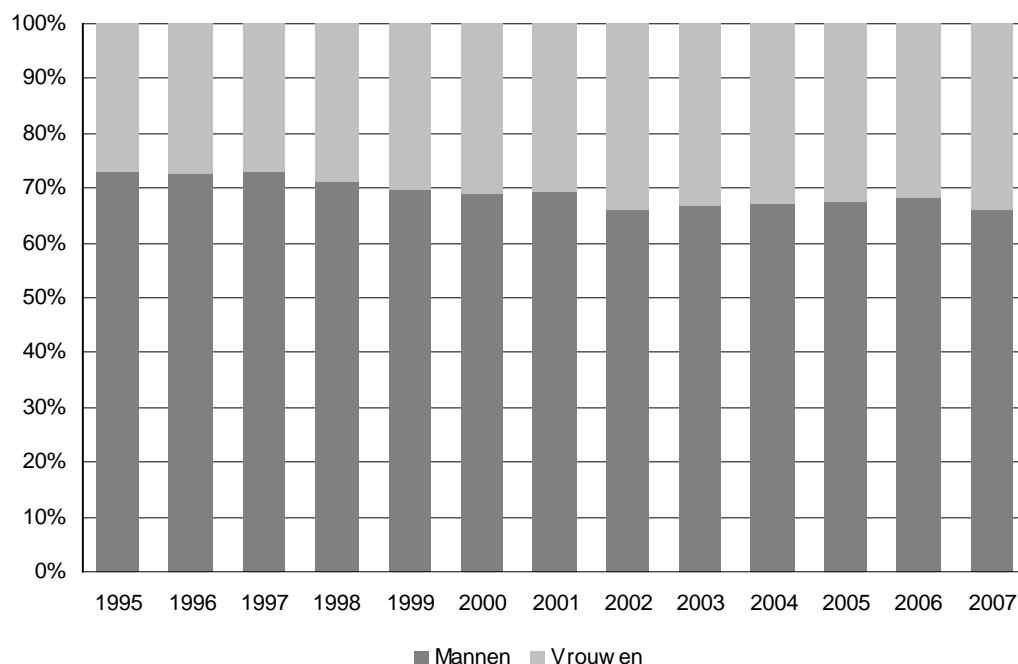
	1995	1997	1999	2001	2003	2004	2005	2006	2007
Totaal van alle landen	10.111	13.176	16.229	19.849	16.758	16.113	17.467	21.753	32.067
Totaal Europa	7.421	9.466	11.697	14.743	12.446	12.239	13.286	16.680	25.155
Europese Unie	6.687	8.426	10.361	12.101	9.698	8.494	12.229	15.406	23.951
Totaal Azië	1.169	1.345	1.716	1.879	1.654	1.560	2.004	2.666	4.095
Totaal Amerika	902	1.458	1.637	1.694	1.392	1.230	1.366	1.504	1.832
Totaal Afrika	472	716	849	1.175	1.052	883	617	649	748
Top 10 in 2007									
Polen	84	194	246	810	775	2.019	3.360	4.500	6.505
Bulgarije	10	31	49	73	75	62	65	108	3.119
Duitsland	1.203	1.429	1.745	2.161	1.970	1.900	1.815	2.225	2.863
VK	1.889	2.599	2.930	3.629	2.372	1.899	1.556	1.918	2.209
India	155	215	340	292	241	209	494	986	1.523
Frankrijk	455	725	998	1.060	785	770	911	1.023	1.207
Italië	494	672	864	959	753	647	823	934	1.102
Roemenië	33	56	97	223	141	167	143	310	1.072
Portugal	218	252	496	834	763	657	538	876	1.062
V.S.	619	1.028	1.130	974	790	650	750	833	1.026

Bron: CBS Statline

Opmerking: De arbeidsmigratie vanuit de Europese Unie heeft vanaf 2005 ook betrekking op de nieuw toetredende landen. Het gebied 'Totaal Europa' is inclusief Turkije en de voormalige Sovjet-Unie.

Zoals uit figuur 5 blijkt is het aandeel vrouwelijke arbeidsmigranten in de afgelopen twaalf jaar licht gestegen, en is dit aandeel de laatste jaren ongeveer een derde van het totaal. Opmerkelijk is dat de samenstelling van de arbeidsmigrantenpopulatie wat betreft leeftijd door de tijd heen nauwelijks is veranderd, zoals blijkt uit tabel 2. De leeftijdsgroepen 21-30 jaar en 30-40 jaar zijn met respectievelijk 45% en 32% in 2007 het sterkst vertegenwoordigd. Slechts 12% van alle arbeidsmigranten is getrouwd; de meerderheid is alleenstaand (CBS, 2006). Het opleidingsniveau van arbeidsmigranten wordt helaas niet geregistreerd. Volgens schattingen van Dumont en Lemaitre (2005) is circa 16% van alle immigranten hooggeschoold. De meeste hoogopgeleide migranten komen van buiten de EU, uit de VS, China, India of ex-Sovjetstaten (CPB, 2007b).

Figuur 5 Arbeidsmigratie naar geslacht, 1995-2007



Bron: CBS Statline

Tabel 2 Arbeidsmigratie naar leeftijd (in %), 1995-2007

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
18-21jr	3	3	3	3	3	3	4	4	3	3	2	2	3
21-30 jr.	39	40	39	42	42	43	41	41	41	42	43	46	45
30-40 jr.	35	35	35	35	35	35	34	34	35	35	34	35	32
40> jr.	23	23	23	21	20	19	21	21	21	21	21	17	20
Totaal in %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Totaal in aantal	10.111	12.518	13.176	15.279	16.229	19.010	19.849	18.463	16.758	16.113	17.467	21.753	32.067

Bron: CBS Statline

2.3 Migratie en beleid

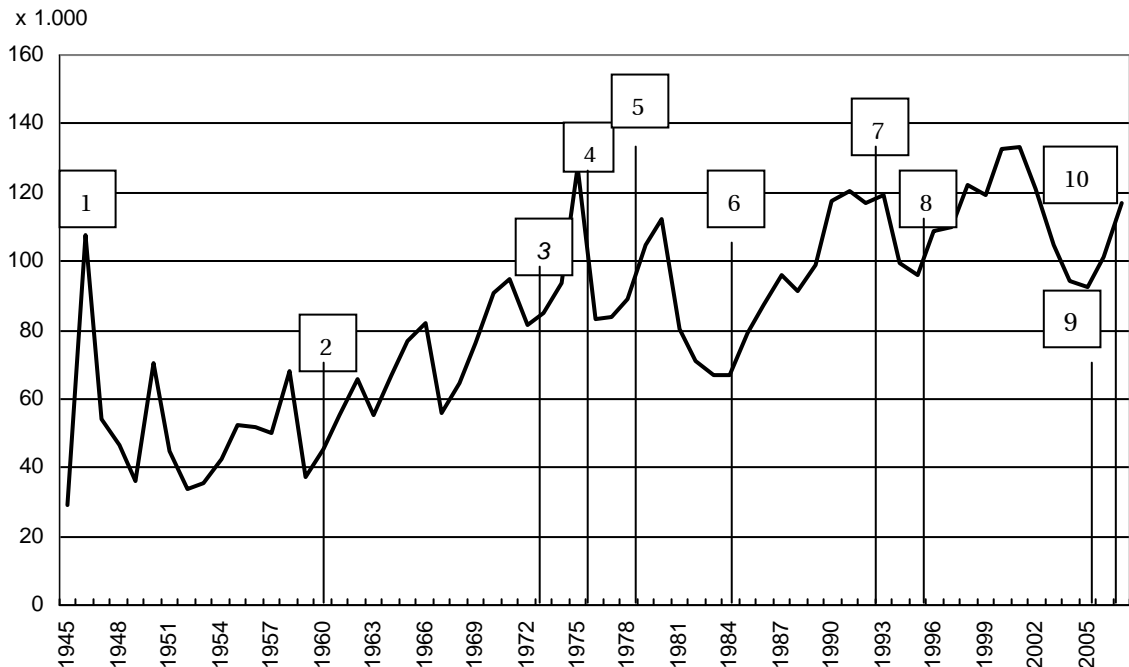
Het Nederlandse beleid ten aanzien van arbeidsmigratie is een belangrijke factor voor de interpretatie van de ontwikkelingen van de migratiestromen in Nederland. Daarom geven wij in paragraaf 2.3.1 een historisch overzicht van het Nederlandse beleid sinds 1945. Daarnaast is in toenemende mate het beleid van de Europese Unie belangrijk geworden voor het Nederlandse beleid. Dit wordt besproken in paragraaf 2.3.2.

2.3.1 Het Nederlandse beleid

Arbeidsmigratie is geen nieuw fenomeen in Nederland. Vóór 1975 was arbeidsmigratie zelfs het dominante migratietype. Omdat arbeidsmigranten hun familie lieten overkomen, verschoof de nadruk ná 1975 in de richting van een toename van het aantal gezinsmigranten. Arbeidsmigratie en gezinsmigratie zijn dus historisch met elkaar verbonden. De ontwikkeling van de totale immigratie in Ne-

derland vanaf 1945 wordt in figuur 6 samengevat en puntsgewijs besproken vanuit het perspectief van arbeidsmigratie.

Figuur 6 Totale immigratie met toelichting van de belangrijkste ontwikkelingen in het arbeidsmigratiebeleid, 1945-2006



Bron: CBS Statline

Figuur 6 [1]

1945 Na de Tweede Wereldoorlog werd de ‘Wet voor het verrichten van arbeid door vreemdelingen’ uit 1934 weer van kracht (Min. SZW, 2006). Deze wet verplichtte werkgevers een tewerkstellingsvergunning (TWV) voor buitenlandse werknemers aan te vragen.

Figuur 6 [2]

1960-1970 Nederland stabiliseert economisch na de Tweede Wereldoorlog en ervaart een tekort aan arbeidskrachten. In 1960 sluit de Nederlandse regering de eerste wervingsverdragen met Italië; andere Mediterrane landen volgen later (Spanje 1961, Portugal 1963, Turkije 1964, Griekenland 1966, Marokko 1969 en Tunesië 1970). Naar het Duitse voorbeeld worden deze werknemers ‘gastarbeiders’ genoemd. De beleidsmaatregelen, die als gevolg van de recessie 1966/67 door de regering Cals worden genomen, leidden er toe dat in de periode tussen oktober 1966 en eind 1967 meer dan de helft van de gastarbeiders uit Nederland vertrok (Lakeman, 1999).

Op 15 oktober 1968 besluit de Raad van de Europese Economische Gemeenschap (EEG), de voorloper van de huidige Europese Unie, tot invoering van het recht van vrij verkeer van werknemers tussen de lidstaten van de EEG (Verordening 1612/68/EEG), waartoe op dat moment behoren: de Benelux-landen, Duitsland, Frankrijk en Italië. Voor werknemers uit andere landen treedt in 1969 de

‘Wet Arbeidsvergunning Vreemdeling’ in werking. Zij kunnen via deze wet in de economie ingeschakeld worden mits de Nederlandse arbeidsmarkt daarvan geen schade ondervindt. In 1970 voert het kabinet een vergunningenlimiet per bedrijf in met de bedoeling het aantal arbeidsmigranten te stabiliseren. Men gaat ervan uit dat de meeste arbeidsimmigranten na verloop van de economische groei-periode het land weer zouden verlaten; Nederland wordt ondanks de honderdduizenden gastarbeiders (alleen in 1965 al 63.100) door de beleidsmakers niet als immigratieland gezien.

Figuur 6 [3]

1973 De economische teruggang na de oliecrisis van 1973 leidt tot een vermindering van de wervingsinspanningen in alle mediterrane landen en legale arbeidsmigratie wordt sterk beperkt (Min. SZW, 2006). Alhoewel de economische situatie aanzienlijk verslechtert verlaten de meeste niet-westerse immigranten het land niet, tegen de officiële verwachtingen in.

Figuur 6 [4]

1975 In 1975 bood de ‘eenmalige regularisatie’-regeling in 1975 illegaal in Nederland verblijvende arbeidsmigranten de kans om een legale verblijfsstatus te verkrijgen. Rond 15.000 personen, vooral Marokkanen en Turken, maakten van deze regeling gebruik (Min. SZW, 2006).

Figuur 6 [5]

1979 De nieuwe ‘Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers’ zet, in tegenstelling tot Frankrijk en Duitsland, geen absolute stop op arbeidsmigratie, maar heeft tot doel deze aanzienlijk te beperken. De hoge werkloosheid in Nederland leidt tot een verschuiving van een ‘ja, mits’ naar een ‘nee, tenzij’ uitgangspunt. Van de werkgever wordt vereist eerst op de nationale arbeidsmarkt te gaan zoeken en zijn vacature bij het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening te melden. Een tewerkstellingsvergunning kan worden geweigerd als de werkgever onvoldoende wervingsinspanningen in Nederland heeft ondernomen (Klaver & Odé, 2002).

Figuur 6 [6]

1983 Tussen 1975 en 1985 verdrievoudigt het aantal immigranten zich, vooral vanwege de echtgenoten en kinderen van gastarbeiders uit Turkije en Marokko. Strikt gesproken is dit geen onderdeel van het arbeidsmigratiebeleid maar de omvangrijke immigratie omwille van gezinshereniging in die periode heeft het Nederlandse immigratiebeleid sterk beïnvloed.

Figuur 6 [7]

1993 Oprichting van de Europese Unie (EU), die op dat moment bestaat uit 15 landen. In het EU verdrag worden vier fundamentele vrijheden vastgelegd, waaronder het vrij verkeer van personen.

Figuur 6 [8]

1995 De ‘Wet Arbeid Vreemdelingen’ (WAV) wordt ingevoerd. Het doel van deze wet is om illegale tewerkstelling, en daarmee oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt, tegen te gaan. In de wet is de toets op de beschikbaarheid van het

binnenlands aanbod daarom dwingend geformuleerd (art. 9 WAV). Het toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten komt in samenspraak met sectoren tot stand die op arbeidskrachten vanuit het buitenland zijn aangewezen. Het toelatingsbeleid voor hoogopgeleiden wordt liberaler (Klaver & Odé, 2002).

Figuur 6 [9]

2004 Het besef dat Nederland hoogopgeleide specialisten nodig heeft voor verdere economische groei leidt in 2004 tot de 'Kennismigrantenregeling'. Het beleid met betrekking tot kennismigranten (dat in paragraaf 2.5.4 verder wordt uitgewerkt) is ten dele in EU-verband tot stand gekomen en was ingegeven door de wens om de positie van de EU te versterken in de concurrentie met Azië en de VS om kennismigranten. Ook om de concurrentiestrijd om hoogopgeleiden tussen EU-landen onderling aan te kunnen zou de nieuwe regeling nodig zijn (Geelhoed & Nauta, 2003).

Tien nieuwe lidstaten treden toe tot de EU: Estland, Letland, Litouwen, Hongarije, Polen, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, Malta en Cyprus. Omdat men vreest voor verdringing op de arbeidsmarkt is voor de acht Midden- en Oost-Europese lidstaten (de zgn. MOE-landen) een overgangsregeling ingesteld voor wat de toegang van werknemers uit deze landen tot de Nederlandse arbeidsmarkt.

2006 Verschijnen van de beleidsnotitie 'Naar een modern migratiebeleid'; zie verder paragraaf 2.5.1.

Figuur 6 [10]

2007 De overgangsregeling voor de MOE-landen loopt af op 1 mei 2007. Voor hen gelden van dan af dezelfde regels als voor de EU15 landen. De overgangsregeling voor Bulgarije en Roemenie die per 1 januari 2007 zijn toegetreden blijft in ieder geval nog tot 1 januari 2012 van kracht (Brief SZW, 28 november 2008).

Recente ontwikkelingen in het arbeidsmigratiebeleid en beleidsmatige aandachtspunten, alsmede de consequenties voor Nederland worden verder uitgewerkt in paragraaf 2.5.

2.3.2 Het Europese beleid

Als lidstaat van de EU houdt Nederland ook rekening met de bepalingen, verordeningen en richtlijnen die in het kader van Europese verdragen bepaald zijn. Het Nederlandse beleid krijgt daardoor een Europees kader. Reeds bij de oprichting van de EEG (1957) hebben overwegingen met betrekking tot het vrij verkeer van werknemers, en dus met betrekking tot arbeidsmigratie tussen de lidstaten onderling, een grote rol gespeeld. Dit leidde eerst tot de verordening uit 1968. Sinds enige tijd zijn richtlijnen in voorbereiding met betrekking tot seizoensarbeid en binnen een onderneming overgeplaatste werknemers (TK 2006-2007, nr. 19 637).

De Europese Commissie houdt zich sinds de EU-top van Tampere in 1999 actief bezig met arbeidsmigratie naar en binnen de EU. Dit resulteerde in 2001 in een voorstel voor een gezamenlijke werk- en verblijfsvergunning voor migranten van buiten de EU: de Europese 'blue card'. Veel lidstaten gingen deze regeling te ver omdat er veel nationale soevereiniteit zou worden opgegeven, waardoor de ontwerprichtlijn in 2002 weer werd ingetrokken. In het Groenboek van 2005 over

het beheer van economische migratie verkende de Commissie opnieuw de mogelijkheden voor een communautair arbeidsmigratiebeleid. Maar ook aan de voorstellen over deze kwesties wordt, vooral door druk vanuit Duitsland, tot op dit moment niet verder gewerkt.

In de periode 2000 tot en met 2007 is er één nieuwe officiële EU richtlijn tot stand gekomen die specifiek gericht is op arbeidsmigratie (Richtlijn 2005/71/EG). Dit betreft de toelating van wetenschappelijke onderzoekers. Daarnaast bestaat er een richtlijn die een kader geeft voor de toelating en het verblijf van buitenlandse studenten binnen de EU. Een onderzoek van Parey en Waldinger (2008) toont aan dat uniform beleid wat betreft studentenuitwisseling een grote invloed heeft op de mobiliteit van hoogopgeleiden, ook ná hun studie. De lidstaten hebben naast deze twee regelingen een grote beleidsvrijheid en zijn over het algemeen terughoudend om hun bevoegdheden uit handen te geven (SER, 2007). Voor een gezamenlijk beleid voor wat betreft kennismigranten is grote Europese belangstelling vanwege de mogelijke grensoverschrijdende positieve effecten van onderzoek en ontwikkeling; het wordt ook belangrijk geacht om de Europese positie tegenover klassieke landen voor kennisimmigratie (zoals de VS) te verstevigen (Thissen & Ederveen, 2006).

Het Nederlandse kabinet steunt een gemeenschappelijke aanpak om negatieve neveneffecten van het nationale beleid op de andere lidstaten tegen te gaan, gezamenlijk illegale immigratie te bestrijden en de positieve effecten van arbeidsmigratie voor de EU als geheel te maximaliseren teneinde met de VS en Canada te kunnen concurreren. Echter het Nederlandse kabinet wil dat wat betreft het beleid gericht op laagopgeleide arbeidsmigranten het accent blijft liggen bij de lidstaten. Dit betekent dat voor laaggeschoolde arbeid de arbeidsmigratie vraaggestuurd blijft, dat de behoefte van de ontvangende landen leidend is en dat er geen werk- en/of verblijfsvergunning op EU-niveau wordt ingevoerd. Het EU accent op kennismigranten wordt door Nederland ondersteund. Staatssecretaris Albayrak heeft zich op 19 september 2008 positief geuit over de bediscussieerde 'blue card' voor kennismigranten in de EU. De 'blue card' geeft hoogopgeleide kennismigranten het recht om, onder bepaalde voorwaarden met betrekking tot een minimale verblijfsduur in de eerste EU-lidstaat (18 maanden), overal binnen de EU te werken (COM 2007, 637 final). Volgens de Staatssecretaris is dit 'een eerste, voorzichtige stap (...) op weg naar een meer gemeenschappelijk uitnodigend beleid van de Europese Unie ten aanzien van kennismigranten' (TK 2008-2009, 23 490, nr. 521).

De Sociaal-Economische Raad (SER) is voorstander van een gemeenschappelijk Europees beleid wat betreft de procedures voor het aanvragen van een verblijfstitel, de voorwaarden voor verblijf in een van de lidstaten en de intra-EU-mobiliteit voor migranten van buiten de EU (SER, 2008). Het bepalen van het aantal arbeidsmigranten en de mogelijke landen van herkomst zou echter vanwege het principe van subsidiariteit aan de lidstaten overgelaten moeten worden. De criteria voor toelating, inclusief de kwalificatievereisten voor arbeidsmigranten, dienen volgens de SER een zaak van de lidstaten te zijn en niet op Europees niveau te worden bepaald. Ook zou Europa moeten streven naar een gezamenlijke definitie van bijvoorbeeld 'kennismigratie' voordat er een algemeen geldend EU-beleid kan komen. Dit is wenselijk bij kennisimmigratie, maar bij seizoens-

migratie en andere vormen van kortdurende migratie overbodig, omdat deze vaak een regionaal karakter hebben. Bovendien wil Nederland restrictief blijven wat betreft laagopgeleide migranten, aldus de SER.

De EU heeft in de zogenaamde Lissabonverklaring de ambitie uitgesproken in 2010 de meest dynamische kenniseconomie ter wereld te willen zijn. Nederland heeft naar aanleiding van deze ambitie aangegeven in Europa tot de koplopers te willen horen wat betreft de immigratie van hoogopgeleide specialisten (Minister van Justitie, 2004). Hooggeschoolde arbeidsmigranten dragen bij aan het innovatie- en groeipotentieel van de Nederlandse economie. Buitenlandse hooggeschoolden vergroten de productiecapaciteit van de economie en verhogen de gemiddelde productiviteit, maar kunnen ook een impuls geven aan nieuwe vormen van innovatie en ondernemerschap (CPB, 2007a). Bovendien is het risico relatief klein dat hooggeschoolden afhankelijk worden van collectieve voorzieningen, zoals de bijstand. Kennismigranten leveren vooral een grote bijdrage aan de Nederlandse welvaartstaat als ze niet te oud zijn bij binnenkomst (Roodenburg et al., 2003). Verder vervullen kennismigranten vacatures voor topposities van Nederlandse ondernemingen, die met werknemers uit eigen land niet vervuld kunnen worden. Daarmee verhogen kennismigranten de productiviteit van Nederlandse bedrijven. Een kwart van alle openstaande vacatures op de Nederlandse arbeidsmarkt zijn op het hoogste beroepsniveau (INDIAC, 2007).

Om de bovengenoemde redenen werd in oktober 2004 de zogenaamde 'Kennismigrantenregeling' (WBV 2005/19) ingevoerd. Deze regeling heeft betrekking op arbeidsmigranten die een arbeidsovereenkomst kunnen laten zien met een salarisoniveau van meer dan € 47.565 (tot 30 jaar € 34.881). Het aanvragen van een TWV is voor deze zogenaamde kennismigranten niet vereist, en er geldt een versnelde procedure voor een verblijfsvergunning voor de duur van het contract, met een maximum van vijf jaar. De arbeidsmarkttoets (i.e. de eis aan werkgevers dat eerst op de nationale en Europese markt gezocht moet worden) vervalt voor kennismigranten. Werkgevers hebben dus letterlijk vrije toegang tot de mondiale arbeidsmarkt van hoogopgeleiden. De Kennismigrantenregeling geldt ook voor de gezinsleden van de kennismigrant. In januari 2007 vond een uitbreiding van de Kennismigrantenregeling (WBV 2006/37) naar wetenschappelijk onderzoekers en artsen in opleiding plaats. Deze hoeven niet te voldoen aan het looncriterium van kennismigranten, maar wel aan de algemene middelenvereiste die ook voor reguliere arbeidsmigranten geldt: zij dienen voldoende inkomen hebben om zichzelf en hun familie te onderhouden. Verder mogen in Nederland afgestudeerde vreemdelingen langer naar werk zoeken (periode verlengd van drie maanden naar één jaar) en hoeven zij aan een lagere loongrens dan overige kennismigranten te voldoen (WBV 2007/14).

Om het nog aantrekkelijker te maken naar Nederland te emigreren zijn er belastingsvoordelen voor hoogopgeleiden geïntroduceerd. Onder de '30%-regeling' is 30% van het reguliere inkomen 10 jaar lang belastingvrij. Ook wordt het schoolgeld van kinderen die een internationale school bezoeken terugbetaald. Als hooggeschoolde buitenlanders zich voor de 30%-regeling willen kwalificeren dienen zij over vaardigheden te beschikken die extreem schaars zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt. Bovendien moet aan het inkomenscriterium van

€ 47.565 voldaan worden en moet de werknemer ervaring in het betreffende vakgebied kunnen aantonen.

2.4 Arbeidsmigranten uit de EU

De arbeidsmigratie uit de EU-landen is in de loop der tijd sterk toegenomen. Tabel 1 laat zien dat het aandeel arbeidsmigranten uit de EU-landen eerst is gedaald van 66% in 1995 tot 53% in 2004 en vervolgens sterk is gestegen tot 75% in 2007. Dat laatste is een gevolg van de arbeidsmigratie uit de nieuwe lidstaten die de laatste jaren spectaculair aan belang heeft gewonnen. Derhalve zullen we in paragraaf 2.4.1 eerst aandacht schenken aan de arbeidsmigratie in EU-landen, waarna in paragraaf 2.4.2 wordt stilgestaan bij de arbeidsmigratie uit laatst toetreden EU-landen.

2.4.1 Arbeidsmigratie uit EU-landen

De arbeidsmigratie van EU-burgers kan met cijfers van Eurostat worden geschetst. Deze gegevens zijn gebaseerd op sociale zekerheidsformulieren, die elke werknemer moet invullen (EU, 2008, Paragraaf 2.3). In tabel 3 is te zien dat Nederland niet tot de belangrijkste instroomlanden behoort. Het aandeel EU-burgers dat in Nederland werkt lijkt groot te zijn, zoals wij in tabel 1 zagen, maar dit reflecteert blijkbaar niet de grote groei van intracommunautaire migranten ten opzichte van de beroepsbevolking in de laatste jaren. Eén van de mogelijke oorzaken is dat Nederland zijn grenzen pas in mei 2007 voor arbeidsmigranten uit de MOE-landen heeft opengesteld. Populaire landen zoals het Verenigd Koninkrijk en Ierland hadden dit meteen na de toetreding in 2004 gedaan. Bureaucratische drempels, zoals het aanvragen van een verblijfsvergunning of TWV, waren in het Verenigd Koninkrijk en Ierland dus afwezig.

Tabel 3 Belangrijkste landen van bestemming voor recente intracommunautaire migranten, 2007

Nationaliteit van EU-onderdanen*	Belangrijkste drie landen van bestemming in de EU**		
Polen (PL)	58% Verenigd Koninkrijk (UK)	17% Ierland (IE)	11% Duitsland (DE)
Roemenië (RO)	57% Spanje (ES)	26% Italië (IT)	2% Verenigd Koninkrijk (UK)
Duitsland (DE)	33% Frankrijk (FR)	22% Oostenrijk (AT)	18% Verenigd Koninkrijk (UK)
Verenigd Koninkrijk (UK)	39% Frankrijk (FR)	20% Spanje (ES)	18% Ierland (IE)
Frankrijk (FR)	35% Verenigd Koninkrijk (UK)	16% Duitsland (DE)	16% België (BE)
Portugal (PT)	31% Spanje (ES)	28% Frankrijk (FR)	28% Verenigd Koninkrijk (UK)
Bulgarije (BG)	56% Spanje (ES)	15% Duitsland (DE)	7% Griekenland (EL)
Slowakije (SK)	55% Verenigd Koninkrijk (UK)	21% Tsjechië (CZ)	11% Ierland (IE)
Italië (IT)	26% Spanje (ES)	23% Verenigd Koninkrijk (UK)	21% Frankrijk (FR)
Lithouwen (LT)	52% Verenigd Koninkrijk (UK)	33% Ierland (IE)	10% Frankrijk (FR)
Overige EU-landen	38% Verenigd Koninkrijk (UK)	17% Duitsland (DE)	9% Frankrijk (FR)
Alle recente intracommunautaire migranten	32% Verenigd Koninkrijk (UK)	18% Spanje (ES)	10% Ierland (IE)

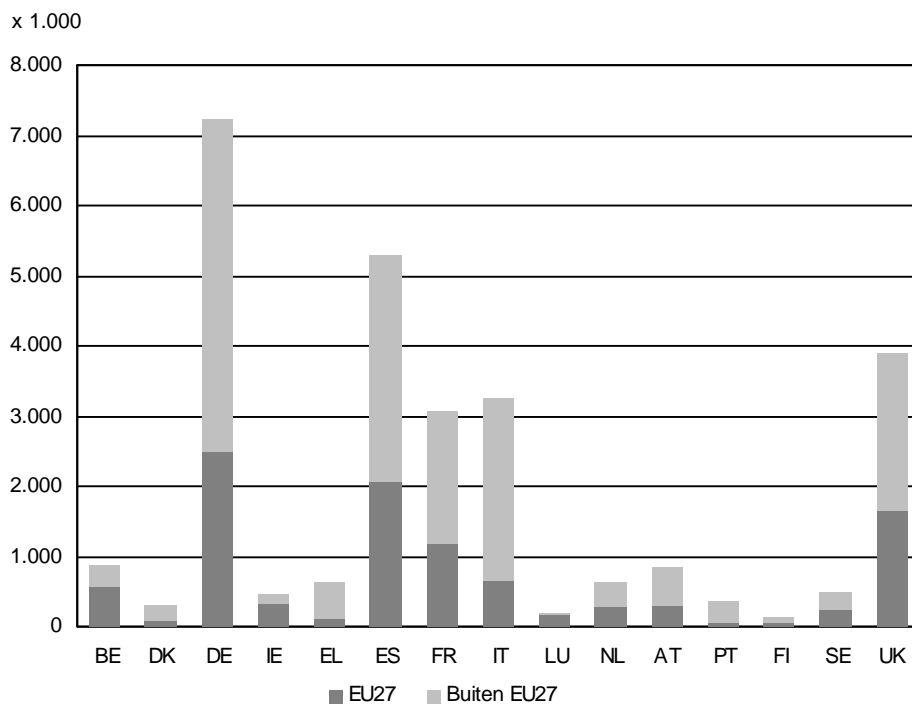
* Onderdanen die vier jaar of minder in een andere EU-lidstaat verblijven

** Percentage van het totale aantal onderdanen in de leeftijd van 15-64 jaar, dat vier jaar en minder in een andere lidstaat verblijft.

Bron: EU (2008), Hoofdstuk 3, tabel 6

Figuur 7 toont het totaal van migranten uit Europese landen en andere landen. Nederland neemt in vergelijking tot andere EU-landen, met name de grote landen, verhoudingsgewijs meer migranten uit Europa op. In 2006 waren er 14.000 arbeidsmigrantten uit de nieuwe EU-lidstaten in Nederland aanwezig.

Figuur 7 Migranten uit de EU-27 en andere landen naar ontvangend land, 2007



Bron: EU (2008), hoofdstuk 3, tabel 3

2.4.2 Arbeidsmigratie uit MOE-landen

In de periode na 1 mei 2004 nam de migratie naar Nederland van binnen de EU sterk toe door de toetreding van 10 nieuwe lidstaten tot de EU (zie tabel 1). Het betrof de toetreding van de zogenaamde MOE-landen (Midden- en Oost-Europese landen: Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië), plus Malta en Cyprus, waardoor de EU in oostelijke en zuidelijke richting werd uitgebreid. Voor de eerste drie jaar waren er overgangsregelingen voor de vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt voor de werknemers uit de MOE-landen. Om in Nederland in loondienst te kunnen werken moesten de werkgevers van burgers uit de nieuwe lidstaten nog steeds een TWV aanvragen. Ten aanzien van bepaalde arbeidsmarktsectoren (bijv. de land- en tuinbouw en metaalindustrie) kon het toenmalige CWI echter de zogeheten arbeidsmarkttoets buiten toepassing laten, als duidelijk was dat de vacatures in die sectoren niet konden worden vervuld door het zogeheten prioriteitsgenietend werknemersaanbod uit Nederland of andere EER-landen. In het kader van de afgifte van een TWV toetste het CWI uitsluitend of de arbeidsomstandigheden en huisvesting van de betrokken werknemers aan de wettelijke eisen voldeden. Sinds 1 mei 2007 is de TWV-plicht is zijn geheel opgeheven en hoeven ook migranten met bovengenoemde nationaliteiten alleen nog te voldoen aan een registratieplicht. Alleen voor inwoners uit Bulgarije en Roemenië (die pas op 1 januari 2007 toegetreden) geldt de overgangsregeling nog tot ten minste 1 januari 2012.

De spectaculaire stijging van het aantal arbeidsmigranten uit de MOE-landen is weergegeven in tabel 4. Voor Polen en in mindere mate (het voormalige)

Tsjecho-Slowakije is deze stijging begonnen in 2004, voor Roemenië, Bulgarije en in mindere mate Hongarije in 2007. De stijging van het aantal immigranten in deze landen houdt verband met de toetreding van de MOE-landen tot de EU, ook al waren er bij de toetreding nog restricties om in Nederland te mogen werken. Het grote aantal Oost-Europese arbeidsmigranten valt tevens te verklaren door het grote verschil in beloning tussen de Nederlandse en de Oost-Europese arbeidsmarkt. In Nederland is het wettelijk minimumloon met € 1.335 per maand (2008) vele malen hoger dan in het land van herkomst: in Polen was het € 246 per maand (2007), in Tsjechië € 288 (Eurostat, 2008). Daarnaast was ook de werkloosheid in bijvoorbeeld Polen in 2003 nog erg hoog, namelijk 20% tegenover 3% in Nederland (European Commission, 2008). Overigens is het werkloosheidspercentage in Polen tussen 2003 en 2007 grofweg gehalveerd.

Tabel 4 Ontwikkeling van het aantal arbeidsmigranten uit de MOE-landen, 1995-2007

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bulgarije	10	17	31	29	49	60	73	54	75	62	65	108
Hongarije	24	39	37	85	58	113	199	99	92	184	175	238
Polen	84	186	194	281	246	563	810	696	775	2.019	3.360	4.500
Roemenië	33	38	56	113	97	148	223	169	141	167	143	310
(voormalig) Tsjecho-Slowakije	27	28	56	125	67	129	195	117	90	279	431	632

Bron: CBS Statline

Opmerking: De aantallen migranten uit de overige MOE-landen zijn erg klein en daarom niet door het CBS uitgesplitst.

Een andere mogelijkheid om de arbeidsmigratie vanuit de MOE-landen weer te geven is door de ontwikkeling van het aantal verleende TWV's over de afgelopen jaren te tonen. Hoewel TWV's slechts hoeven te worden aangevraagd voor werknemers uit derde landen, gold voor werknemers uit de MOE-landen nog tot 1 mei 2007 een TWV-plicht. De MOE-landen zijn daarom tot 2007 in de cijfers van verleende TWV's opgenomen. Werkgevers van arbeidsmigranten uit Roemenië en Bulgarije zullen nog tot ten minste 1 januari 2012 een TWV moeten aanvragen. De cijfers in tabel 5 geven de totale aantallen van verleende TWV's weer. Het gaat dus niet alleen om eerste vergunningen, ook de verlengingen van vergunningen zijn erbij inbegrepen.

Tabel 5 Aantal verleende tewerkstellingsvergunningen (TWV) voor migranten uit de MOE-landen, 2001-2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Polen	2.829	6.572	9.510	20.190	26.080	53.981	32.195
Roemenië	741	860	1.098	1.300	1.885	2.266	2.657
Bulgarije	427	324	381	400	546	739	996
Slowakije	683	612	681	1.234	1.036	1.504	883
Hongarije	1.063	1.000	953	1.080	644	633	530
Tsjechië	992	881	971	1.455	1.161	1.403	443
Litouwen	127	157	213	302	378	346	150
Letland	44	60	48	72	61	171	76
Slovenië	101	69	105	50	53	54	26
Estland	24	27	50	37	32	36	11
Totaal MOE	7.031	10.562	14.010	26.120	31.876	61.133	37.967
Overige landen	23.122	23.996	24.026	17.992	14.237	12.923	12.060
Totaal aantal verleende TWV's	30.153	34.558	38.036	44.112	46.113	74.056	50.027

Bron: CWI

Tabel 5 laat zien dat het aantal TWV's voor Poolse arbeidsmigranten aanzienlijk is gestegen na de toetreding van Polen tot de EU in 2004 – een ontwikkeling die vanaf 2007 ook voor Bulgarije en Roemenië geldt. Omdat de overgangsregeling voor MOE-landen per 1 mei 2007 is opgeheven vindt er (met uitzondering van Bulgarije en Roemenië), een aanzienlijke afname plaats van de aantallen verleende TWV's voor werknemers uit deze landen.

Tabel 6 Aantal verleende tewerkstellingsvergunningen van één, drie of langer dan drie jaren voor arbeidsmigranten van MOE-landen, 2002-2007

Duur van TWV	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Polen						
1 jr	596	763	1.431	1.423	12.439	15.238
3 jr	237	262	889	575	4.535	5.671
> 3jr	1	1	4	0	1	4
Slowakije						
1 jr	292	202	295	307	606	357
3 jr	109	69	341	165	204	243
> 3jr	0	0	1	0	1	0
Tsjechië						
1 jr	378	367	530	479	507	174
3 jr	144	168	340	230	399	163
> 3jr	0	0	0	2	2	0
Totaal (incl. overige MOE-landen)						
1 jr	2.205	2.150	2.939	2.734	14.254	16.805
3 jr	816	747	2.115	1.286	5.502	6.353
> 3jr	2	1	5	3	4	4

Bron: CWI

Bij de verlening van TWV's kan het gaan om verschillende geldigheidsduren.² In principe wordt een TWV voor een termijn van hooguit drie jaar verleend (art. 11, Wav). Tabel 6 geeft de duur van de verleende TWV's voor personen uit MOE-landen weer.³ Opvallend is dat in enkele gevallen de TWV's voor langer

² In paragraaf 2.5 worden nader ingegaan op het verschil tussen tijdelijke en reguliere arbeidsmigratie.

³ Gegevens over overige derde landen voor Tabellen 6 en 7 waren helaas niet op korte termijn bij het CWI beschikbaar.

dan drie jaar lijken te gelden.⁴ Het aantal verleende TWV's voor maximaal één of drie jaar steeg voortdurend tot mei 2007 voor de meeste MOE-landen. Voor alle MOE-landen, behalve voor Polen, was er daarna een terugloop of een stagnatie waar te nemen omdat de overgangsregelingen werden opgeheven. Het toenemend aantal TWV's voor één of drie jaar zegt echter niet iets over het totaal aantal arbeidsmigranten dat jaarlijks het land binnenkomt. Zoals al eerder aangegeven kunnen TWV's worden verlengd; het is dus denkbaar dat een Poolse arbeidsmigrant al twee keer een éénjarige en twee keer een driejarige tewerkstellingsvergunning toegekend heeft gekregen en daardoor al acht jaar in Nederland werkt. Wel geeft tabel 6 een indicatie van de verhouding tussen éénjarige en langer durende TWV's. Voor alle MOE-landen werden duidelijk meer éénjarige dan langer durende TWV's verleend. Daarnaast laat tabel 7 zien hoe de ontwikkeling van een deel van de kortdurende arbeidsmigratie (van maximaal 24 weken) van werknemers uit de nieuwe EU lidstaten de laatste jaren sterk is gestegen. Werden in 2002 nog 7.582 vergunningen voor de duur van maximaal 24 weken verleend, in 2006 zijn dit er 42.470. De sterke terugloop in 2007 is te verklaren door het opheffen van de overgangsregelingen voor de MOE-landen die in mei 2007 tot de EU zijn toegetreden.

Tabel 7 Kortdurende tewerkstellingsvergunningen voor 24 weken voor arbeidsmigranten van MOE-landen, 2002-2007

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Polen	5.698	8.627	18.128	24.491	38.112	8.550
Roemenië	431	793	980	1.552	1.894	2.083
Bulgarije	212	244	300	439	650	823
Overige MOE-landen	1.241	1.535	1.948	1.667	1.814	487
Totaal	7.582	11.199	21.356	28.149	42.470	11.943

Bron: CWI

De meerderheid van de Oost-Europese arbeidsmigranten met een kortdurende TWV werkte in de land- en tuinbouwsector. In deze sector werden tussen 2002 en 2008 zo'n 98.000 kortdurende TWV's voor arbeidsmigranten uit de MOE-landen verleend. De tweede grote sector was de zakelijke dienstverlening met 16.845 kortdurende TWV's in dezelfde periode (bron: CWI).

2.5 Arbeidsmigranten uit derde landen

In de vorige paragraaf hebben wij aandacht besteed aan arbeidsmigranten uit de EU, gezien het grote aandeel arbeidsmigranten dat uit EU-landen afkomstig is. In deze paragraaf gaan wij in op de arbeidsmigranten uit de overige landen. Wij volgen het Ministerie van Justitie dat bij de toelating van migranten uit derde landen onderscheid maakt naar drie typen arbeidsmigranten. Wij werken dat onderscheid uit in paragraaf 2.5.1. Vervolgens worden de drie typen behandeld in de paragrafen 2.5.2, tijdelijke migranten, 2.5.3, reguliere arbeidsmigranten, en 2.5.4, kennismigranten. Tot slot besteden wij in paragraaf 2.5.5 afzonderlijk aandacht aan arbeidsmigranten die werkzaam zijn als zelfstandigen.

⁴ Het is niet duidelijk waardoor dit komt, bijvoorbeeld door uitzonderingen op de regels of door fouten in de registratie.

2.5.1 Typen arbeidsmigratie

Het Ministerie van Justitie maakt sinds de beleidsnotitie 'Naar een modern migratiebeleid' van 2006 onderscheid naar drie typen arbeidsmigratie. Deze worden hieronder besproken.

Tijdelijke arbeidsmigranten, waaronder seizoensarbeiders, komen in aanmerking voor een niet-verlengbare verblijfsvergunning van maximaal één jaar.⁵ Voor seizoensarbeiders is de maximale verblijfsduur 24 weken. Seizoensarbeiders die na 24 weken opnieuw willen werken, moeten eerst Nederland verlaten en in hun land van herkomst opnieuw een aanvraag voor een verblijfsvergunning indienen (Wv, art. 11). Voor migranten die voor tijdelijke arbeid naar Nederland komen is een TWV vereist. De migrant heeft geen recht op gezinshereniging en bijstand.

Voor reguliere arbeidsmigranten wordt de verblijfsduur van de vergunning bepaald door de duur van de tewerkstelling. Voor het aantrekken van een reguliere arbeidsmigrant is een TWV vereist. De verblijfsvergunning kan worden verlengd en de migrant kan na drie jaar zonder onderbreking in Nederland te hebben gewerkt, een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd met de opmerking 'arbeid vrij toegestaan' aanvragen. Reguliere arbeidsmigranten hebben recht op gezinshereniging en -vorming als ze hun familie financieel kunnen onderhouden.

In het geval van *kennismigranten* is de verblijfsvergunning gekoppeld aan de duur van het arbeidscontract en maximaal vijf jaar geldig. Kennismigranten hebben een contract met een bedrijf of instelling nodig voordat ze verblijfsvergunning kunnen aanvragen; migranten onder de talentenregeling krijgen eerst een verblijfsvergunning voor twee jaar, die verlengd kan worden. Ook deze groep van migranten kan na vijf jaar in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Werkgevers van kennismigranten hebben geen tewerkstellingsvergunning nodig.

Daarnaast hebben ook Zelfstandigen Zonder Personeel (ZZP'ers) geen tewerkstellingsvergunning nodig. Zij mogen in Nederland werken als ze ingeschreven staan bij de Kamer van Koophandel in Nederland of in hun land van herkomst. Vooral in de bouw, land- en tuinbouw en in de transportsector steeg het aantal ZZP'ers uit de MOE-landen. Volgens Pleijster en van der Valk (2007) is het fenomeen ZZP niet statistisch te meten omdat er zo veel verschillende verschijningsvormen zijn en omdat deze steeds weer veranderen. Zij onderscheiden onder meer schijnzelfstandigen en gedwongen zelfstandigen. Van den Berg et al. (2008) merken op dat Poolse of Roemeense ZZP'ers vaak zelf niet weten dat ze ZZP'er zijn. Ze krijgen hun loon normaal door de werkgever uitbetaald, maar zijn niet als arbeidsmigrant in Nederland aangemeld. Werkgevers hoefden voor deze ZZP'ers dus geen tewerkstellingsvergunning aan te vragen en de buitenlandse arbeidskrachten zijn zich er vaak niet van bewust dat ze geen betaald ziekteverlof kunnen nemen en omzetbelasting moeten betalen. Volgens Van den Berg et al. (2008) worden werkgevers steeds creatiever in het bedenken van constructies met ZZP'ers die de arbeidskracht van vooral MOE-landers goedkoper maakt. In de rest van deze paragraaf zullen de ZZP'ers niet worden besproken.

⁵ In de blauwdruk 'Modern Migratiebeleid' wordt daarnaast nog de categorie 'lerend werken' onderscheiden, deze betreft stagiaires en praktikanen.

Tabel 8 geeft een overzicht van de ingewilligde aanvragen voor een eerste verblijfsvergunning, onderverdeeld naar de drie typen arbeidsmigranten. Deze uitsplitsing is pas vanaf 2005 beschikbaar. Opmerkelijk is dat het CBS in 2005 17.543 arbeidsmigranten telde, terwijl er 21.372 eerste verblijfsvergunningen met als verblijfsdoel arbeid zijn verleend. Het lijkt erop dat de vergunningen door de IND zijn verstrekt aan seizoensarbeiders die niet (meer) in het GBA staan geregistreerd, waardoor het CBS ze niet geteld heeft.

Tabel 8 Ingewilligde aanvragen voor een eerste verblijfsvergunning 2005-2008*

	2005	2006	2007	2008**
Arbeid tijdelijk	390	420	376	492
Arbeid regulier	18.009	16.416	7.521	7.158
Kennis en talent	2973	5427	7.544	9.866
Totaal aanvragen arbeid	21.372	22.263	15.441	17.561

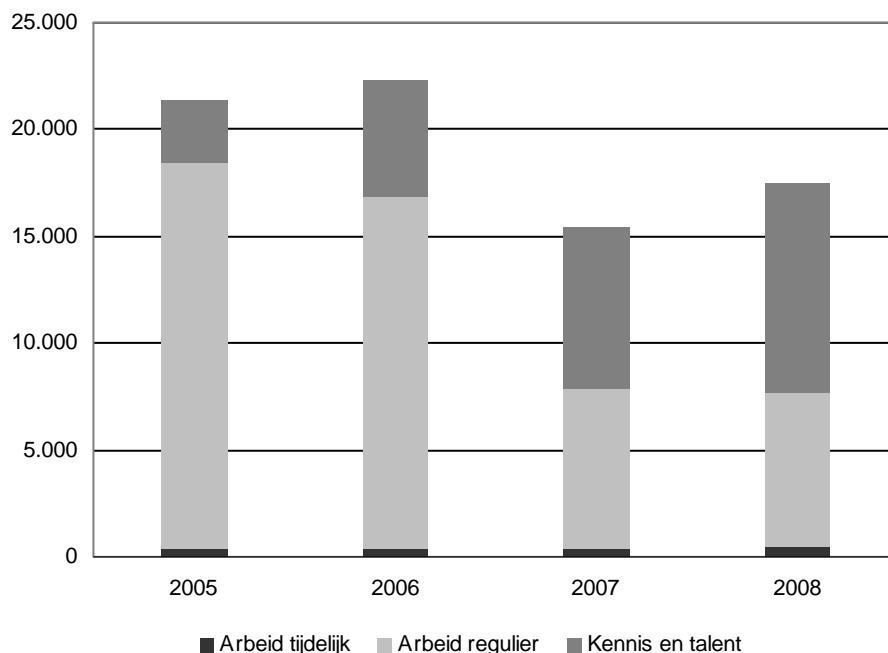
* Verblijfsvergunningen kunnen voor verschillende periodes worden verleend. Een tijdelijke verblijfsvergunning kan verlengd worden. Tabel 3 geeft alleen de eerste aanvragen voor een verblijfsvergunning weer, niet de aanvragen tot verlenging van de verblijfsvergunning.

** Cijfers tot en met juni 2008 (x 2).

Bron: INDIAC

Uit figuur 8 dringt zich de volgende observatie op: terwijl het aantal reguliere arbeidsmigranten daalt, neemt het aantal kennismigranten toe. De Kennismigrantenregeling van 2004, die in paragraaf 2.5.4 wordt besproken, kan tot een verschuiving van reguliere arbeidsmigratie naar kennismigratie hebben geleid, zonder dat het totaal aantal hoogopgeleide arbeidsmigranten noodzakelijkerwijs is toegenomen. De grote terugloop van reguliere aanvragen in 2007 is voor een belangrijk deel te verklaren door de opheffing van de overgangsregelingen voor de MOE-landen.

Figuur 8 Ontwikkeling aantal verblijfsvergunningen over de drie kolommen



Bron: INDIAC (2008)

Het Nederlandse migratiebeleid gaat er sinds enkele jaren vanuit dat de instroom van hoogopgeleide specialisten en talenten gestimuleerd moet worden (i.e. 'Kennismigrantenregeling'). Ten aanzien van niet-hooggeschoolde arbeidsmigranten met zogenaamde geringe verdien capaciteit is het beleid echter veel voorzichtiger. De bijdrage van laaggeschoolde immigranten aan de economie dient vooral gericht op het oplossen van tijdelijke arbeidsmarktknelpunten (Ministerie van Justitie, 2006).

De drie onderscheiden typen arbeidsmigranten worden in de volgende paragrafen besproken.

2.5.2 Tijdelijke arbeidsmigratie

In de beleidsnotitie 'Ontwikkeling en Migratie' uit 2004 constateerde het kabinet dat circulaire migratie en tijdelijke migratie een waardevolle manier kunnen zijn om de Nederlandse economie te stimuleren. Tijdelijke migratie is aantrekkelijk omdat voor de arbeidsmigranten het salarisoniveau meestal veel hoger is dan in hun land van herkomst. De werkgever heeft op zijn beurt personeel ter beschikking in de periode waarin het ook echt nodig is. Knelpunten op de Nederlandse arbeidsmarkt kunnen zo worden opgelost. De welvaartsstaat zou profiteren omdat migranten belastingen betalen en na een korte tijd het land weer verlaten, geen familie meebrengen, niet oud worden in Nederland en niet in aanmerking komen voor uitkeringen (Chorny et al., 2007). Circulaire migratie is volgens het Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008) ook wenselijk voor het land van herkomst. Migranten doen nieuwe kennis en vaardigheden op die ze mee terug nemen, en ze dragen via financiële overboekingen bij aan de ontwikkeling in hun land van herkomst.

Deze voordelen gelden echter alleen als de arbeidsmigranten het land ook daadwerkelijk na gedane arbeid weer verlaten. Permanente laaggeschoolde arbeidsmigranten hebben namelijk juist geen positieve invloed op de welvaartsstaat (Euwals et al., 2007). Om de tijdelijkheid van het verblijf te garanderen, kan volgens Euwals et al. (2007) de verantwoordelijkheid bij drie actoren worden gelegd. De Nederlandse staat zou arbeidsmigranten na afloop van hun werkperiode actief het land uit kunnen zetten, wat politiek moeilijk uit te voeren blijkt. Ten tweede kan de werkgever garant staan voor de inkomsten van de arbeidsmigrant als deze geen werk meer heeft. Een derde optie is een financiële prikkel voor tijdelijke terugkeer van de arbeidsmigrant naar het land van herkomst. Omdat geen van de drie opties optimaal blijkt te werken in de praktijk (Euwals et al., 2007), zou de tijdelijkheid van laaggeschoolde immigranten op permanente immigratie kunnen uitlopen, zoals is gebeurd in de jaren zeventig in Nederland en andere Europese staten met gastarbeiders van buiten Europa.

In de jaren 2002 tot en met 2007 werd door de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland in samenwerking met het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) het project 'seizoensarbeid' uitgevoerd om tekorten bij Nederlandse tuinbouwbedrijven tegen te gaan.⁶ Grote tuinbouwbedrijven konden gemakkelijker collec-

⁶ In paragraaf 2.4.2 is reeds ingegaan op tijdelijkheid van werk en verblijf van arbeidsmigranten uit MOE-landen.

tieve tewerkstellingsvergunningen voor een seizoenspiek aanvragen (Van den Berg et al., 2008). Ook werd door erkende Nederlandse uitzendbureaus actief in het buitenland voor tijdelijk werk geworven. In de periode 2000-2005 verdriedvoudigde het aantal tijdelijke arbeidsmigranten uit Oost-Europa, Zij kwamen vooral terecht in de sectoren tuinbouw en uitzendwerk. In 2005 ging het om 104.000 banen voor werknemers uit Oost-Europa (Corpeleijn, 2007a). Het aantal banen zegt echter niet iets over het totaal aantal werknemers, aangezien een tijdelijk arbeidscontract in 2004 gemiddeld korter dan drie maanden duurde en arbeidsmigranten vaak meerdere banen hadden (Corpeleijn, 2007b).

2.5.3 Reguliere arbeidsmigratie

In het huidige systeem voor reguliere arbeidsmigratie mag een migrant uit een derde land alleen in Nederland werken, als hij of zij een contract met een werkgever kan overleggen. Werkgevers zijn verplicht om eerst binnen de Europese Economische Ruimte (EER) naar geschikte kandidaten voor hun vacatures te zoeken. Pas als de vacature na drie maanden niet met nationaal of Europees personeel uit de EER vervuld kan worden, mag de werkgever een arbeidsmigrant uit een derde land aannemen.

Om de reguliere arbeidsmigratie vanuit landen buiten de EU te schetsen worden in deze subparagraaf cijfers over TWV's gebruikt – daarover is de meest gedetailleerde informatie beschikbaar. De MOE- lidstaten zijn daarbij in alle tabellen tot 2007 vertegenwoordigd omdat de overgangsregelingen pas in mei 2007 zijn opgeheven. Om meer zicht te krijgen op de samenstelling van reguliere arbeidsmigratie uit derde landen kijken we achtereenvolgens naar het functieniveau en naar de sector van economische activiteit van de tewerkstellingsvergunningen.

Tabel 9 Tewerkstellingsvergunningen voor het hoge, midden en lage functieniveau naar vijf meest voorkomende nationaliteiten, 2001-2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Top 5 hoog functieniveau							
India	804	593	670	834	823	990	778
VS	1.883	1.727	1.782	1.308	960	879	703
Rusland	394	432	467	306	456	710	538
China	495	502	570	641	652	481	478
Canada	337	260	318	302	292	192	307
Totaal hoog	9.486	8.447	9.176	7.754	6.733	6.089	5.151
Top 5 middelbaar functieniveau							
Polen	1.466	1.420	1.870	3.002	2.792	3.559	1.880
China	161	278	414	364	371	519	787
Slowakije	433	349	458	820	487	378	156
Hongarije	590	589	476	579	308	266	155
Indonesië	343	429	408	245	179	155	154
Totaal midden	8.007	8.849	8.974	9.083	6.698	7.243	4.245
Top 5 laag functieniveau							
Polen	776	4.593	7.246	13.696	21.507	40.433	22.845
Roemenië	53	272	622	858	1.403	1.778	2.155
China	420	930	1.238	1.263	1.127	1.068	883
Bulgarije	43	133	213	271	394	565	841
Slowakije	141	185	128	195	295	729	493
Totaal laag	9.491	15.481	19.124	22.749	28.629	47.715	29.128
Totaal verleende tewerkstellingsvergunningen							
Totaal	30.153	34.558	38.036	44.113	46.114	74.056	50.027

Bron: CWI

Tabel 9 geeft het aantal verleende TWV's voor het hoge, middelbare en lage functieniveau weer voor de nationaliteiten met het grootste aantal verleende vergunningen. TWV's voor het hoge functieniveau worden vooral verleend voor arbeidsmigranten uit India en de VS. Het aantal arbeidsmigranten met een hoog functieniveau waarvoor een TWV is aangevraagd, daalt voor alle nationaliteiten, behalve voor de hoogopgeleide arbeidsmigranten uit Canada. Vanwege de Kennismigrantenregeling van 2004 is voor hoogopgeleiden met een bepaald inkomen geen TWV meer nodig. Vanaf 2007 vallen hieronder ook onderzoekers, promovendi en artsen in opleiding. Zij hoeven niet aan het inkomenscriterium te voldoen. De totalen in de tabel zeggen dus niet dat het totaal aantal arbeidsmigranten met een hoog functieniveau daalt omdat migranten ook via de Kennismigrantenregeling kunnen worden toegelaten. Tabel 9 geeft vanaf 2005 alleen die werknemers met een hoog functieniveau weer, die niet in aanmerking komen voor, of geen gebruik maken van de Kennismigrantenregeling (bijvoorbeeld omdat ze de inkomensgrens niet behalen).

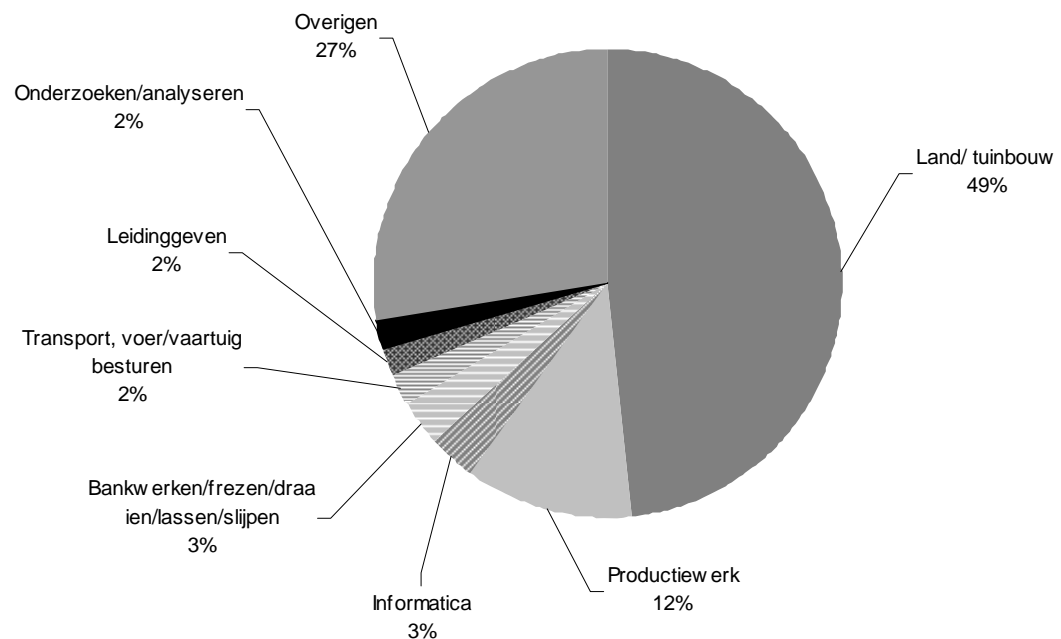
Het aantal TWV's voor het midden functieniveau was gedurende de laatste jaren het grootst voor Polen en China. Terwijl voor de nieuwe lidstaten de sterke terugloop opvalt van 2006 naar 2007, vanwege de opheffing van de overgangsregeling, neemt het aantal Chinese arbeidsmigranten met een midden functieniveau toe.

De meeste TWV's worden verleend voor arbeidsmigranten in de lage loonsector met een laag functieniveau. Opvallend is dat hier vooral de nieuwe EU-lidstaten sterk vertegenwoordigd zijn. De grote loonverschillen tussen de oude en nieuwe EU landen kunnen een verklarende factor zijn waarom laagopgeleide arbeidsmigranten naar Nederland komen. China is ook bij dit functieniveau sterk vertegenwoordigd en is daarmee het enige land dat in de top vijf voor zowel het lage, midden als hoge functieniveau verschijnt.

Reguliere arbeidsmigratie naar sector van economische activiteit

In figuur 9 wordt het totaal aantal TWV's uitgesplitst naar sector. De figuur laat zien dat arbeidsmigranten uit derde landen vooral in de land- en tuinbouwsector werkzaam zijn of productiewerk verrichten. De sector land- en tuinbouw heeft veel seizoensmigranten nodig, die in de voorbije jaren vooral uit Polen, Roemenië en Bulgarije kwamen. Ook de andere sectoren in figuur 9 worden gekenmerkt door veel tijdelijke aanstellingen in plaats van permanente contracten. Diez Guardia en Pichelmann (2006) geven aan dat arbeidsmigranten vooral in sectoren werken die grote lichamelijke inspanning vergen en waar de lonen laag zijn. Arbeidmigranten vervullen dus voornamelijk openstaande vacatures die door de Nederlandse beroepsbevolking worden gemeden vanwege bijvoorbeeld de relatief slechte arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Verder is het aannemelijk dat de TWV's in de sectoren informatica, leidinggeven en onderzoeken/analyseren betrekking hebben op hoogopgeleiden.

Figuur 9 Tewerkstellingsvergunningen per werksector, 2007



Bron: CWI (2008)

Om een beter inzicht te krijgen wat het niveau van de werkzaamheden is van de banen waarvoor TWV's worden aangevraagd, geeft tabel 10 de top vijf sectoren

weer met het grootste aandeel TWV's op het lage en het hoge functieniveau. De sectoren met het hoogste percentage TWV's van een laag functieniveau zijn niet verassend. Rond 87% van alle verleende TWV's voor de sector Land- en tuinbouw heeft bijvoorbeeld betrekking op een laag functieniveau. Het aandeel TWV's neemt in de horeca sterk af tussen 2006 en 2007. Bij de sectoren met veel banen op een hoog functieniveau is over de laatste zes jaar een enorme stijging in de sector sport en recreatie opmerkelijk. De terugloop van hoogopgeleiden in de sector onderzoek is te verklaren door de invoering van de Kennismigrantenregeling.

Tabel 10 Sectoren met het grootste aandeel tewerkstellingsvergunningen op het hoge en lage functieniveau, 2001-2007

Top 5 sectoren met laag functieniveau							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Land- en tuinbouw	83,8%	87,7%	91,9%	82,4%	94,5%	89,9%	86,7%
Zakelijke dienstverlening	35,3%	53,9%	55,7%	39,9%	35,6%	44,9%	58,3%
Overige dienstverlenende bedrijven	53,0%	63,4%	66,4%	63,0%	33,2%	29,7%	58,1%
Voedings- en genotmiddelindustrie	8,8%	29,5%	49,0%	8,9%	7,6%	23,7%	45,0%
Hotels, Restaurants, Cafés	32,0%	50,7%	58,9%	61,2%	56,1%	62,4%	43,9%
Top 5 sectoren met hoog functieniveau							
Sport en Recreatie	3,4%	10,9%	20,8%	51,2%	80,5%	74,4%	90,4%
Sociaal culturele instellingen	12,5%	31,0%	51,4%	26,9%	58,2%	82,9%	81,9%
Onderwijs	74,2%	57,5%	50,0%	65,2%	64,0%	58,3%	65,9%
Gezondheid en veterinaire dienst	44,6%	43,0%	43,0%	58,9%	56,6%	64,1%	59,9%
Researchinstellingen en overige sociale organisaties	89,2%	89,4%	85,1%	74,8%	71,8%	56,6%	55,6%

Bron: CWI

2.5.4 Kennismigratie

Volgens cijfers van de IND (INDIAC 2007) werken de meeste kennismigranten in de IT sector en overige zakelijke diensten (40,1% in 2006), gevolgd door financiële diensten waar kennismigranten vooral als managers worden ingezet (11% in 2006), en in het wetenschappelijk onderwijs (10,8% in 2006). Een enquête van INDIAC in 2005 toont aan dat van de deelnemende werkgevers de meerderheid (52,8%) een kennismigrant voor drie tot vijf jaar in dienst wil nemen.

Het aantal verblijfsvergunningen dat voor kennismigranten werd verleend is sinds de introductie van de Kennismigrantenregeling in 2004 gestaag gestegen. In 2006 waren er 5.427 toekenningen, in 2007 steeg dit aantal tot 7.544 en in 2008 werden er tot juni al 4.933 vergunningen verleend zodat er over 2008 wederom een stijging te verwachten is (INDIAC, 2008). Bijna alle aanvragen (97%) voor verblijf als kennismigrant worden ingewilligd.

Tabel 11 laat zien dat Indiase, Amerikaanse, Chinese, Japanse en Turkse kennismigranten domineren sinds de invoering van de Kennismigrantenregeling. De top vijf van landen van waaruit de meeste kennismigranten naar Nederland

komen is de laatste vier jaar nauwelijks veranderd.⁷ India heeft de VS in 2006 gepasseerd en staat met ruime voorsprong op plaats één. Het aantal Zuid-Afrikaanse kennismigranten is vooral in de zorgsector sterk toegenomen; de opkomst van de Roemenen hangt sterk samen met de EU-toetreding van Roemenië. De meeste aanvragen worden gedaan door vreemdelingen in de leeftijd van 18 tot 30 jaar en deze kennismigranten zijn overwegend man (76% in 2008; INDIAC, 2008).

Tabel 11 Top 10 nationaliteiten van kennismigranten bij ingewilligde aanvragen voor een eerste verblijfsvergunning, rang en aantal immigranten, 2005-2008

Nationaliteit	rang	2008*		2007		2006		2005
India	1	1.710	1	1.513	1	934	2	280
VS	2	726	2	734	2	528	1	286
China	3	368	3	341	3	189	3	98
Japan	4	310	4	259	4	189	4	88
Turkije	5	266	5	256	5	160	5	79
Zuid-Afrika	6	246	7	150	10	98	11	37
Roemenië	7	164	9	141	11	93	12	36
Australië	8	158	10	129	6	141	6	76
Rusland	9	148	6	157	9	109	9	50
Canada	10	132	8	142	8	111	8	52
Overig		1.560		1.355		1.050		531
Totaal		5.788		5.177		3.592		1.613

* Cijfers tot en met juni 2008 (x2).

Bron: INDIAC Trendrapportage Regulier (2008).

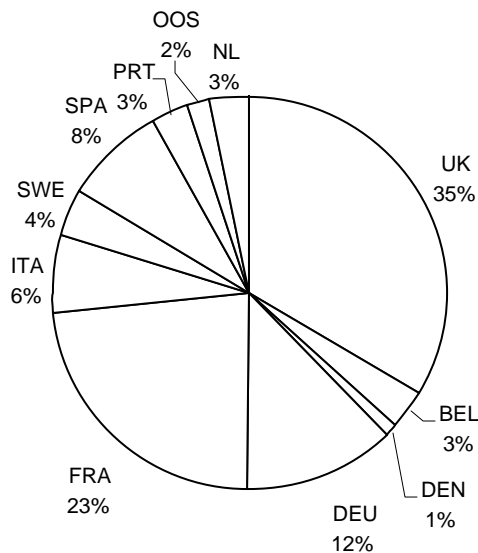
Figuur 10 toont dat veel andere Europese landen in 2001 een groter aandeel van hoogopgeleide arbeidsmigranten aantrokken dan Nederland.⁸ Het Verenigd Koninkrijk was bijvoorbeeld veel succesvoller in het aantrekken van hoogopgeleiden dan Nederland. Nederland heeft een Kennismigrantenregeling binnen de vergunningsverlening, die niet alle Europese landen hebben, maar geen apart programma voor het rekruteren van hoogopgeleiden zoals in het Verenigd Koninkrijk. Het 'Highly Skilled Migrant Programme' (HSMP) en later het Programma 'Tier One' zijn voorbeelden van puntengeoriënteerde, aanbodgestuurde systemen waar hoogopgeleide arbeidsmigranten worden beoordeeld op hun inkomsten, kwalificaties, ervaringen in het Verenigd Koninkrijk en leeftijd. Als een aanvrager minstens 75 punten bij elkaar heeft (een PhD degree telt bijvoorbeeld al voor 50 punten) en de verplichte taaltoets haalt mag deze het VK binnen zonder een concreet werkaanbod te moeten kunnen tonen. Kennismigranten hebben dus het recht om ter plekke een werkgever te zoeken en kunnen gemakkelijk van werkgever wisselen omdat hun verblijfsrecht niet van een bepaald arbeidscontract afhangt zoals dat in Nederland het geval is (EMN, 2007). Een dergelijk puntensysteem wordt ook in Canada gehanteerd. In Australië wordt dit

⁷ Kennismigranten uit de EU zijn hier niet meegenomen omdat ze zich niet als kennismigrant kenbaar hoeven te maken. Een tewerkstellingsvergunning hebben ze niet nodig en ook de versnelde verblijfsvergunningsprocedure biedt geen voordelen omdat hoogopgeleide EU-migranten, zoals alle EU-migranten, een dergelijke procedure niet hoeven te doorlopen.

⁸ Meer recente OECD-gegevens waren ten tijde van het schrijven van dit rapport niet beschikbaar. Uiteraard kan de situatie wat betreft de migratiestromen inmiddels zijn veranderd. Bovendien had Nederland in 2001 nog geen Kennismigrantenregeling.

systeem gecombineerd met een quotaregeling voor het aandeel arbeidsmigranten naar opleiding en sector dat jaarlijks het land binnen mag (INDIAC, 2007).

Figuur 10 Aandeel van EU-lidstaten in totale stroom hooggeschoolde immigranten als percentage van totale stroom naar EU12-landen, 2001



Bron: OECD, Trends in International Migration 2005 SOPEMI, Paris

Het OECD rapport 'Economic surveys' van 2008 beveelt Nederland aan om ook een aanbodgestuurd systeem te overwegen omdat het de directe beschikbaarheid van hoogopgeleiden zal verhogen (ze zijn al in het land als ze nodig zijn), en de mobiliteit van arbeidsmigranten groter zal worden omdat ze niet meer aan een specifieke werkgever zijn gebonden. Roodenburg (2005) steunt echter de vraaggestuurde aanpak die Nederland heeft vanwege het directe toezicht dat de werkgever op zijn toekomstige werknemer heeft. Het systeem is minder fraudegevoelig dan aanbodgestuurde selectie door de overheid voordat de werkgever überhaupt contact heeft met een potentiële kandidaat. Evaluaties in het Verenigd Koninkrijk laten zien dat vervalste en gekochte diploma's vrij vaak voorkomen en het Nederlandse kabinet noemt dit punt als een nadeel van het aanbodgestuurd systeem (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2004). Bovendien levert vraaggestuurd kennismigratiebeleid minder risico's op voor de sociale zekerheid. In een aanbodgestuurd systeem bestaat geen zekerheid dat migranten ook daadwerkelijk een baan vinden. De waarschijnlijkheid dat kennismigranten aangewezen raken op sociale zekerheid is in het algemeen gering, maar wordt door de baangarantie in het vraaggestuurd systeem nog verder beperkt (Roodenburg, 2005).

In vergelijking met andere Europese landen zijn de Nederlandse belastingvoordelen (30%) voor hoogopgeleiden attractief. Zweden heeft soortgelijke criteria, maar biedt slechts 25% van het inkomen belastingvrij aan. De belastingvoor-

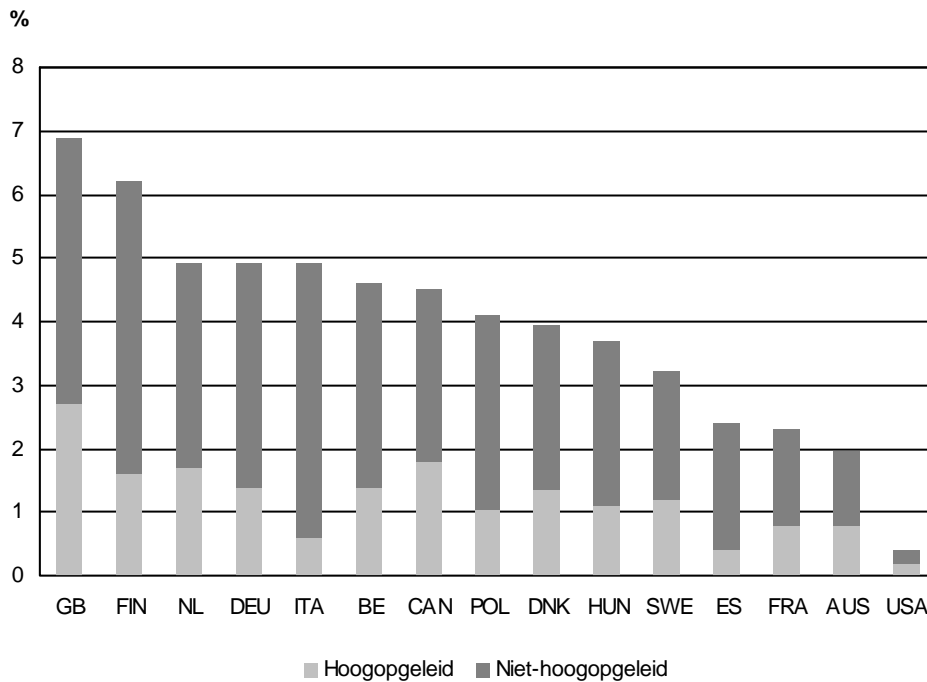
delen in Denemarken zijn groter, maar van kortere duur (36 maanden). Nadeel van het Nederlandse systeem is de geringe transparantie van de criteria: er is geen vergelijkbare maat voor schaarste op de Nederlandse arbeidsmarkt of voor de benodigde werkervaring. De OECD (2008) stelt daarom voor om inkomenscriteria ook als indicatie voor de andere criteria te laten gelden. Bovendien bekritiseert de OECD (2008) Nederland omdat de belastingsvoordelen slecht afgestemd zijn op de groepen men wil bereiken. Door het inkomenscriterium hoog te stellen en tegelijkertijd de aanvraagperiode te verkorten zou de gerichtheid van het systeem verbeterd kunnen worden

Emigratie van hoogopgeleiden

Er komen niet alleen kennismigranten naar Nederland, maar er verlaten ook een groot aantal hoogopgeleiden het land. Het aandeel hoogopgeleide emigranten ten opzichte van de totale bevolking is in Nederland bijna 2%. Figuur 11 laat zien dat Nederland in vergelijking met een aantal andere OECD-landen de derde plaats inneemt, na het Verenigd Koninkrijk en Canada.

Er is geen onderscheid te maken tussen autochtone, hoogopgeleide emigranten en kennismigranten die ooit naar Nederland zijn gekomen en nu weer remigreren. Het kan zijn dat kennismigranten in het algemeen meer migreren, zich korte tijd in Nederland vestigen en dan weer vertrekken. Andere redenen voor het hoge aantal hoogopgeleide emigranten zijn de sterke internationale oriëntatie van het Nederlandse bedrijfsleven waardoor werknemers vaak naar het buitenland verhuizen, of in het algemeen beperkte ontplooiingsmogelijkheden in Nederland hebben. Ook is Nederland een klein land binnen Europa en heeft daardoor relatief meer grensstreken. Grensmigratie van hoger opgeleiden vanwege lagere huizenprijzen of belastingsvoordelen, zou dan een reden kunnen zijn waarom de cijfers voor hoogopgeleide emigratie hoog zijn in vergelijking met andere OECD-landen.

Figuur 11 De bevolking in den vreemde, Nederlanders woonachtig in het buitenland als percentage van de bevolking in Nederland, 2000-2002



Bron: OECD, Database on Immigrants and Expatriates

Aan het bovenstaande bezwaar met betrekking tot de herkomst van emigranten wordt enigszins tegemoet gekomen in de volgende twee tabellen over pas afgestudeerde HBO'ers en WO'ers die in het buitenland werken. Daarbij is het percentage afgestudeerden dat in het buitenland werkt, uitgesplitst naar herkomst. De gegevens zijn afkomstig uit enquêtes die het ROA jaarlijks houdt onder hoger opgeleiden anderhalf jaar na hun afstuderen aan een Nederlandse onderwijsinstelling.⁹ Tabel 12 geeft het percentage HBO'ers dat werkzaam is in het buitenland weer voor de jaren 2001 tot en met 2007. Het blijkt dat ongeveer 1,5% van de werkzame autochtone afgestudeerden in het buitenland werkt. Er is geen duidelijke trend. Hetzelfde geldt voor de westers allochtone afgestudeerden, hoewel het percentage dat in het buitenland werkt beduidend hoger ligt, namelijk ongeveer 12%. Alleen in 2001 was dit percentage wat lager. Bij de afgestudeerden van niet-westerse herkomst is het percentage grofweg verdubbeld, van ongeveer 2% in de eerste vier jaar van periode tussen 2001 en 2007, naar ongeveer 4% in de laatste drie jaar. Voor de gehele groep afgestudeerde HBO'ers blijkt het percentage dat in het buitenland werkt te schommelen rond 2%.

⁹ De afgestudeerden kunnen overigens wel nog in Nederland wonen. Dit zou in het bijzonder kunnen gelden voor de Nederlandse regio's die grenzen aan België en Duitsland. Het betreft hier echter slechts een kleine groep. Daarnaast zijn er buitenlandse afgestudeerden van niet-Nederlandse nationaliteit (met name Duitse) die wel aan een Nederlandse onderwijsinstelling zijn afgestudeerd, maar niet daadwerkelijk in Nederland hebben gewoond tijdens hun studietijd. Ook deze afgestudeerden zijn in de cijfers over allochtonen opgenomen.

Tabel 12 Werkzame HBO'ers met een baan in het buitenland als percentage van het totaal aantal werkzame HBO'ers anderhalf jaar na afstuderen, 2001-2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Autochtoon	1,6	1,2	1,2	1,7	1,8	1,8	1,5
Westers allochtoon	9,5	12,1	11,6	13,1	12,1	12,5	11,2
Niet-westers allochtoon	2,1	0,8	2,0	2,3	4,7	4,4	3,8
Totaal	2,0	1,7	1,8	2,3	2,6	2,6	2,3

Bron: ROA

Tabel 13 geeft het percentage afgestudeerde WO'ers werkzaam in het buitenland anderhalf jaar na afstuderen aan een Nederlandse universiteit. Over het algemeen blijkt dat het percentage afgestudeerden dat in het buitenland werkt twee keer zo hoog is voor WO'ers als voor HBO'ers. Van de WO'ers van autochtone herkomst werkt ongeveer 3% in het buitenland. Bij de westerse allochtonen afgestudeerd aan een Nederlandse universiteit is dat percentage veel hoger, en stijgt het bovendien aanzienlijk, namelijk van 8,1% in 2001 naar 21,3% in 2007. Een grote stijging is ook te zien bij de niet-westers allochtone afgestudeerden. Terwijl in 2001 4,8% van deze groep in het buitenland ging werken na afstuderen, steeg dit naar 10,2% in 2007. Voor de totale groep van WO'ers is het percentage dat in het buitenland werkt gestegen met ca. 2%-punt sinds 2001 tot 5,1% in 2007. Dit in tegenstelling tot bij het HBO, waar het gemiddelde percentage afgestudeerden werkzaam in het buitenland nauwelijks steeg. Gebleken is dat dit komt door de sterke toename van allochtonen (percentage is meer dan verdubbeld) die afgestudeerd zijn aan een Nederlandse instelling van het hoger onderwijs en in het buitenland werk. De belangrijkste reden hiervoor zou kunnen zijn dat allochtonen in toenemende mate naar Nederland komen om te studeren aan het Nederlandse hoger onderwijs, en niet per se om in Nederland een baan te zoeken en carrière te maken. Er is echter geen sprake van een significante toename van pas afgestudeerde autochtone hoger opgeleiden die in het buitenland werken. Wat betreft autochtone afgestudeerden blijft de 'brain drain' dus beperkt, terwijl de 'brain circulation' onder allochtone afgestudeerden lijkt toe te nemen. Hierbij dient men wel te beseffen dat ook de samenstelling van deze allochtonen kan zijn veranderd: er studeren bijvoorbeeld steeds meer allochtonen met een buitenlandse nationaliteit aan een Nederlandse hogeschool of universiteit, en allochtonen die alleen naar Nederland zijn gekomen om hier te studeren, en niet om carrière te maken.

Tabel 13 Werkzame WO'ers met een baan in het buitenland als percentage van het totaal aantal werkzame WO'ers anderhalf jaar na afstuderen, 2001-2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Autochtoon	2,7	2,6	2,9	3,0	3,5	3,6	3,3
Westers allochtoon	8,1	9,1	10,2	13,8	13,6	16,3	21,3
Niet-westers allochtoon	4,8	2,0	3,6	4,3	2,0	7,8	10,2
Totaal	3,2	3,1	3,4	3,9	4,2	4,9	5,1

Bron: ROA

2.6 Actuele en toekomstige ontwikkelingen

Bij het bespreken van de actuele ontwikkelingen staan we allereerst stil bij twee punten die een belangrijke rol spelen in het publieke debat: remigratie en de vergrijzingsproblematiek in Nederland. Wij gaan in op het belang van deze punten voor het arbeidsmigratiebeleid in de paragrafen 2.6.1 en 2.6.2. Vervolgens gaan we in paragraaf 2.6.3 in op de toekomstige ontwikkelingen. Daarbij bespreken wij kort enkele toekomstscenario's voor arbeidsmigratie, waarna wij apart aandacht schenken aan het migratiepotentieel uit nieuwe EU-lidstaten en aan de invloed van de recessie.

2.6.1 Remigratie

De maatschappelijke debatten over immigratie gaan er vaak van uit dat arbeidsimmigranten zich permanent in Nederland zullen vestigen. Dit klopte in zekere mate ook voor de laagopgeleide niet-westerse arbeidsmigranten uit de jaren zestig en zeventig. Tegenwoordig is echter te zien dat arbeidsmigranten minder geneigd om zich permanent in Nederland te vestigen. Vooral door het openstellen van de Europese grenzen is arbeidsmigratie veel dynamischer geworden (Van Gaalen, Ooijevaar, & Bijwaard, 2008).

Nicolaas (2007) voorspelt dat in 2050 50.000 mensen die niet in Nederland zijn geboren maar ooit zijn geïmmigreerd, het land weer zullen verlaten. Daarnaast verwacht hij dat dan 43.000 autochtonen en allochtonen van de tweede generatie zullen emigreren. De totale emigratie zal volgens deze voorspelling dalen van ruim 122.000 in 2007 tot 93.000 emigranten in 2050. Vooral het aantal emigrerende autochtonen zal afnemen vanwege de vergrijzing en krimp van de bevolking.

De schattingen voor terugkerende immigranten wordt aan de hand van het retourpercentage vastgesteld. Het retourpercentage is hoger voor mensen die tussen 30 en 60 jaar oud waren toen ze in Nederland arriveerden dan voor kinderen en ouderen. Vooral Westerse arbeidsmigranten hebben een sterke neiging om weer te vertrekken: na 10 jaar heeft ongeveer de helft van alle Westerse immigranten Nederland weer verlaten. Voor EU-migranten is de afstand tussen Nederland en het land van herkomst kleiner en het in en uitreizen naar Nederland gaat veel gemakkelijker dan voor de arbeidsmigranten uit Turkije, Marokko of andere derde landen (Van Gaalen et al., 2008). Werknemers uit EU-landen worden 'pendelende migranten' genoemd en kunnen gemakkelijk heen en weer migreren. Deze observatie wordt gesteund door het feit dat een substantieel deel van de EU-arbeidsmigranten kortdurende functies vervult en zich vaak niet officieel in Nederland vestigt (Corpeleijn, 2007).

Vrouwen gaan minder vaak terug, wat mede bepaald wordt door het motief van hun komst naar Nederland. Vrouwen maken een groot gedeelte uit van de gezinsmigratie, die veelal bestaat uit mensen die willen blijven (Bijwaard, 2008). Arbeidsmigranten vertrekken sneller – vooral de laagstbetaalden en de topverdieneren blijven niet lang in Nederland, terwijl werknemers met een gemiddeld salaris een grotere kans hebben om te blijven. Van alle remigranten heeft of had 93% een baan als werknemer in Nederland – zelfstandigen en mensen met uit-

kering verlaten het land minder snel. Ook verlaat een arbeidsmigrant Nederland sneller als die niet van werkgever in Nederland is veranderd. Van Gaalen et al. (2008) wijten dit aan de betere integratie en het grotere netwerk van baanwisselaars. Hun onderzoek levert nog een verrassende uitkomst op: de neiging van arbeidsmigranten om het land te verlaten neemt af naarmate het economisch slechter gaat. De stijgende werkloosheid in Nederland laat arbeidsimmigranten naar de uitkomsten van Van Gaalen en Bijwaard (2008) juist langer in Nederland blijven. Ze gaan ervan uit dat in economisch slechte tijden ook de arbeidsmarktperspectieven in andere EU-landen slechter zijn en dat mensen in Nederland wellicht gemakkelijker voor een uitkering in aanmerking kunnen komen dan in het buitenland. Voorts is men in economisch slechtere tijd minder bereid om de risico's te nemen die met een vertrek naar het buitenland samenhangen.

De economische omstandigheden in Oost-Europa zijn tot voor de recente recessie in hoog tempo verbeterd. Zo kende bijvoorbeeld Polen een economische groei van 6,6% in 2007, het werkloosheidspercentage is gedaald van 20% in 2003 naar rond 8% in 2007 en er vonden meer buitenlandse investeringen in Polen plaats. Daarom is te verwachten dat de bereidheid tot arbeidsmigratie zal afnemen en remigratie zal toenemen (Wiering, Euwals, & Groot, 2008). Ongeveer 25% van de Poolse immigranten die in 2004 naar Nederland kwamen blijken in 2006 al weer te zijn teruggekeerd (CBS, 2007). Circulaire migranten, zoals seizoensmigranten, zijn hier niet bij inbegrepen. Bovendien is Nederland niet het eerste land van voorkeur voor MOE-landers (Grabowska-Lusinska & Okolski, 2008). Slechts 3% van de Poolse emigranten komt naar Nederland – de meeste gingen tot nu toe naar Ierland en Groot-Brittannië, waar ze ook langer blijven dan in Nederland, mede omdat deze landen geen enkele restrictie op de arbeidsmarkt voor de nieuwe lidstaten hebben geïntroduceerd (European Commission, 2006).

Cavelaars en Hessel (2007) zien de arbeidsmobiliteit binnen Europa op lange termijn niet stijgen. De grensoverschrijdende immigratie betreft maar 0,6% van de Europese bevolking en zal vanwege de nationale belemmeringen op de arbeidsmarkt niet toenemen. Hoge en langdurige uitkeringen in geval van werkloosheid, overmatige ontslagbescherming, weinig informatie over Europese vacatures en lage loondifferentiatie tussen landen maken migratie weinig attractief. De verschillen tussen landen wat betreft economische ontwikkelingen worden steeds kleiner wat leidt tot verzwakte economische motieven voor migratie. Dit wordt bevestigd door cijfers van het CBS (Statline) waaruit blijkt dat sinds 2000 rond 2,5% van de Nederlandse beroepsbevolking afkomstig is uit MOE-landen en de recente stijging in 2004 (3%) alweer is teruggelopen (2,4% in 2006). Dit betreft echter alleen de reguliere migratie.

De Neubourg, Beckers en Hercog (2009) zien in het faciliteren van circulaire migratie een kans voor zowel het ontvangende land als het land van herkomst. Omdat regelmatige contacten met netwerken, werkgevers, en het sociale zekerheidssysteem in het land van herkomst belangrijk zijn, is een mogelijkheid om immigranten korte opdrachten van een tot twee maanden in het land van eerste herkomst uit te laten voeren en dan naar Nederland terug te keren. De opdrachten zouden gefinancierd kunnen worden door Nederland en zouden de economische ontwikkelingen in het land van eerste herkomst bevorderen en de kans

voor latere remigratie verhogen. Een beleid van circulaire migratie heeft in de eerste plaats veel betekenis voor hoger opgeleiden. Toch is het ook van minder hoog opgeleiden potentieel van betekenis. De kwalificaties van migranten veranderen immers ook terwijl zij aan het werk zijn het ontvangende land (Nederland). Daardoor kunnen aanvankelijk laag opgeleide immigranten betere kwalificaties verwerven en die betere kwalificaties kunnen hen dan weer tot aantrekkelijke (tijdelijke) werknemers in hun land van herkomst maken.

Het is belangrijk om bij emigratie en bij circulaire migratie te vermelden dat de stromen niet alleen het oorspronkelijk land van herkomst en het bestemmingsland betreffen. In toenemende mate migreren arbeidskrachten tussen meer dan twee landen en is er sprake van een groeiende groep van werknemers die 'internationaal mobiel' zijn. Het concept 'immigrant' heeft dan nog wel een technische betekenis (iemand die in een bepaald land instroomt) maar verliest langzamerhand zijn connotatie van 'iemand die op één tijdstip in zijn/haar leven besluit om van het ene naar het andere land te verhuizen', naar 'iemand die in diverse fases van zijn/haar levensloop besluit om in een ander land te gaan werken'; daarbij zijn het oorspronkelijke herkomstland en bestemmingsland slechts twee van de vele mogelijkheden.

2.6.2 Vergrijzing

Vanaf 2020 zal de potentiële beroepsbevolking in Nederland beginnen te krimpen – tot dan zorgt de babyboom van de jaren vijftig en zestig nog voor een licht groeiende potentiële beroepsbevolking tussen de 20 en 64 jaar. Het aantal 65-plussers zal tot 2034 van 2,4 tot 4,3 miljoen toenemen, dat is dan een kwart van de Nederlandse bevolking (CBS, 2006). De groeiende vraag kan niet alleen door grotere arbeidsparticipatie van vrouwen en een hogere pensioensleeftijd voor ouderen worden opgevangen. Het idee om de krimp van de beroepsbevolking te compenseren of af te remmen door meer immigratie wordt steeds weer als oplossing genoemd.

Onderzoek op zowel Europees als Nederlands niveau laat zien dat arbeidsmigratie echter geen structurele oplossing kan vormen voor de tekorten op de arbeidsmarkt (Crujisen 1990; Van Imhoff & van Nimwegen 2000; Cichon et al. 2003). Volgens het NIDI zal vanaf 2020 een instroom van meer dan 100.000 migranten per jaar nodig zijn om de krimp te voorkomen (Van Imhoff & van Nimwegen 2000). Ook deze arbeidsimmigranten worden op korte of lange termijn ouder en om de knelpunten op de arbeidsmarkt te voorkomen zullen steeds meer (rond 17 miljoen tussen 1997 en 2050) migranten naar Nederland moeten komen (Advies Commissie Bakker, 2008). De bevolking van Nederland, het dichtst bevolkte land in Europa, zou van 16,4 miljoen in 2008 tot 39 miljoen in 2050 en 109 miljoen in 2100 moeten toenemen (Van Imhoff & van Nimwegen, 2000).

Ook is de vraag waar de toenemende aantallen migranten vandaan zouden moeten komen. Vergrijzing is een mondiaal fenomeen en alleen in Sub-Sahara Afrika zal de grijze druk in de komende jaren niet fors toenemen (Holzmann, 2005). Volgens Cichon et al. (2003) is een beleidscombinatie van langere werktijden, hoger pensioensleeftijd, enige rem op de groei van de levensstandaard en

iets verhoogde arbeidsmigratie realistischer om de economische problemen ten gevolge van het krimpen van de arbeidsbevolking tegen te gaan. Immigratie kan dus wel een deel van het vergrijzingsprobleem oplossen, en zoals Muysken, Cörvers en Ziesemer (2008) aangeven, hoeft de immigratie niet uitsluitend uit hoger opgeleiden te bestaan. Zolang de integratie en arbeidsparticipatie van de veelal jonge immigranten op hetzelfde niveau is als van de Nederlandse bevolking, zorgen zij voor extra besparingen voor Nederland door belastingen en afdrachten aan het sociale zekerheidsstelsel. Uiteraard is het belangrijk ervoor te zorgen dat de integratie, de scholing en de arbeidsparticipatie van in het bijzonder laagopgeleide immigranten gewaarborgd is.

2.6.3 Toekomstige ontwikkelingen

Toekomstscenario's voor arbeidsmigratie

Huizinga en Smid (2004) schetsen vier mogelijke toekomstscenario's voor de economische situatie in Nederland tot 2040 aan de hand van twee sleutelonzekerheden: de mate van internationale samenwerking en de hervorming van de collectieve sector. De vergrijzing en de zich ontwikkelende kloof tussen hoog- en laagopgeleiden verhogen de druk op de collectieve sector omdat er een groter beroep op de sociale zekerheid wordt gedaan door ouderen en laaggeschoolden. De vraag of dergelijke ontwikkelingen nationaal of internationaal aangepakt moeten worden staat centraal in de scenario's. De mate waarin internationale samenwerking tot stand komt en de hervorming van de collectieve sector doorgang vindt hebben invloed op de bevolkingsontwikkeling, het arbeidsaanbod, de arbeidsproductiviteit en de sectorstructuur van Nederland. Vooral de eerste drie aandachtspunten zijn gerelateerd aan de ontwikkeling van de arbeidsmigratie. De voornaamste uitkomsten van de verschillende scenario's zijn samengevat in tabel 14.

In het eerste toekomstbeeld '*Regional Communities*' willen landen zo weinig mogelijk soevereiniteit afstaan, is de bevolkingsgroei laag en het immigratiebeleid heel restrictief. De nationale economie groeit langzaam en is weinig aantrekkelijk voor hooggeschoolde arbeidsmigranten. Het arbeidsaanbod stagneert.

Het tweede toekomstbeeld '*Strong Europe*' voorziet een succesvolle hervorming van Europese instituties en een gedeeltelijk opgeven van nationale soevereiniteit. De Europese 'blue card' wordt ingevoerd maar arbeidsmigranten komen vooral uit de armere EU-lidstaten. Het immigratiebeleid is opener dan in *Regional Communities* en er is ruimte voor gezinsmigratie. Een tweede belangrijke stroom van immigranten komt tot stand door de toetreding van Turkije die dit scenario voorziet. Doordat het sociale beleid op soevereiniteit en gelijkmatige inkomensverdeling gericht blijft, is de economische groei relatief laag.

In het scenario '*Transatlantic Market*' daarentegen wordt de sociale zekerheid hervormd en ingeperkt. Landen hechten aan hun soevereiniteit, maar er vindt liberalisatie van de handel tussen Europa en Amerika plaats. Migranten vanuit buiten de EU worden alleen selectief, tijdelijk en met inachtneming van de criteria voor kennismigratie toegelaten. Mogelijkheden voor gezinsmigratie zijn heel beperkt en de meeste arbeidsmigranten komen uit de EU.

Het vierde scenario 'Global Economy' laat de selectie van arbeidsmigranten vooral aan de markt over. De EU breidt zich verder uit en er vindt wereldwijde economische integratie plaats. Arbeidsmigranten kunnen Nederland binnen als ze een gunstig arbeidsmarktperspectief hebben en Nederland heeft een hoog positief migratiesaldo. Ook in dit scenario is een Europese blue card aan-nemelijk.

Tabel 14 Migratiesaldo, bevolking, arbeidsaanbod en BBP in vier toekomstscenario's, 2001-2040

	1971-2001	Regional Communities	Strong Europe	Transatlantic Market	Global Economy
Migratiesaldo per jaar (x1.000)	30,3	8	38	22	54
Mutaties per jaar in %					
Bevolking	0,7	0,2	0,5	0,3	0,6
Arbeidsaanbod	1,1	-0,1	0,3	0,4	0,7
BBP per hoofd	1,9	0,8	1,3	1,9	2,3

Bron: CPB (2007a) naar aanleiding van Huizinga en Smid (2004)

Migratiepotentieel uit nieuwe EU-lidstaten

Tijdens een overgangstermijn van maximaal zeven jaar kunnen oude EU-lidstaten beperkingen voor de arbeidsmigranten opleggen. De overgangsregelingen voor de MOE-landen werden in mei 2007 door het kabinet afgeschaft. Voor Roemenië en Bulgarije, die in 2007 zijn toegetreden, heeft Nederland besloten om in ieder geval voor de eerste twee jaar beperkingen voor het vrij werknemersverkeer op te leggen. In 2009 is besloten worden dat Nederland de regeling nog drie jaar zal laten doorlopen tot 1 januari 2012. In 2007 kwamen rond 3.650 mensen uit deze twee landen naar Nederland. De bevolking van Roemenië bedraagt ongeveer 22 miljoen mensen en van Bulgarije ongeveer 8 miljoen – er is dus potentieel voor een verder stijgende arbeidsmigratie als de grenzen van meer Europese landen open gaan. Bovendien zijn de twee nieuwste lidstaten nog armer dan de eerste golf toetreders in 2004. De migratieprikkel kunnen dus nog hoger worden. Men kan zich echter afvragen of Nederland populair genoeg zal zijn – Italië en Spanje zullen vanwege kleinere culturele verschillen aantrekkelijker zijn. Daarnaast zal wellicht daar ook meer seizoenswerk in bijvoorbeeld de landbouw verricht moet worden en is er meer werk aan de bodem van de arbeidsmarkt, vaak in een (semi-)illegale sfeer. Echter, er mag verwacht worden dat door netwerkeffecten van al aanwezige migranten, een relatief groot deel van de arbeidsmigranten naar Nederland zal komen (SER, 2007).

Turkije is al sinds jaren in gesprek als een potentiële nieuwe lidstaat. Door de relatief jonge bevolking is Turkije een aantrekkelijk immigratieland. Men kan wel aannemen dat er ook een overgangperiode voor Turkije zal gelden en als men rekening houdt met de duur van toetredingsonderhandelingen praat men over een verwachte verhoogde instroom vanaf ongeveer 2020. Vanwege de historie van gastarbeiders en netwerkeffecten, zullen Duitsland en Nederland naar verhouding meer Turkse arbeidsmigranten dan Oost-Europese arbeidsmigranten kunnen verwachten. Lejour et al. (2004) gaan ervan uit dat de migratiestroom ongeveer vergelijkbaar zal zijn met de instroom die heeft plaatsgevonden toen de MOE-landen toetraden.

Recessie

In december 2008 voorspelde het CPB (2008) dat het bruto binnenlands product (BBP) in 2009 met 0,75% zal dalen en in 2010 met 1% zal stijgen. De Europese Commissie voorspelde in januari 2009 voor Nederland een negatieve groei van zelfs 2% in 2009, en een geringe groei van 0,5% in 2010.¹⁰ In februari 2009 heeft het CPB zijn groeiprognoses verder verlaagd. Het CPB gaat in deze prognoses uit van een krimp 3,5% in 2009 en een krimp van 0,25% in 2010.¹¹ Hoe ernstig en langdurig de recessie ook moge zijn, haar invloed op de arbeidsmigratie kan verklaard worden vanuit de economische theorie. Op macro-economisch niveau betekent een negatieve economische groei dat er minder geproduceerd wordt, en dat er minder werkgelegenheid is. Omdat de vraag naar arbeid afneemt, zal met enige vertraging de werkloosheid toenemen. Voor immigranten zal Nederland minder aantrekkelijk zijn omdat de kans op werk kleiner wordt, in het bijzonder voor mensen die een zwakke positie hebben op de arbeidsmarkt, zoals laag opgeleiden of allochtonen, of die nog een plaats op de arbeidsmarkt moeten verwerven. Tot de laatste groep behoren schoolverlaters, herintreders en dus ook immigranten. Zij zullen een meer dan gemiddelde kans hebben om werkloos te worden, of in elk geval langer moeten zoeken naar een baan.

Daarnaast geldt in een recessie dat de reële lonen minder groeien dan anders, of zelfs dalen. Dit zorgt ervoor dat de verdiensten van de verrichte arbeid kleiner worden. Ook kunnen allerlei 'secundaire arbeidsvoorwaarden' voor arbeidsmigranten verslechteren, bijvoorbeeld de huisvesting of het vervoer naar het bedrijf. Bovendien kan ten tijde van grote werkloosheid de vijandigheid van de bevolking ten opzichte van immigranten toenemen, zodat zij zich minder welkom voelen. Het sentiment van de bevolking kan zich tevens vertalen in het migratiebeleid van de regering. De regering zal door de recessie eerder overgaan tot het beperken van de nieuwe instroom van immigranten door bijvoorbeeld de toelatingscriteria en - procedures te verscherpen, in het bijzonder voor de landen die recent zijn toegetreden, of in de toekomst mogelijk nog zullen toetreden (zoals Turkije) tot de EU.¹² Dit sluit aan bij de opmerkingen die wij maakten bij de bespreking van het theoretisch kader in paragraaf 2.2.1, met name hoe de overheid met haar beleid kan reageren op vooruitzichten voor economische groei.

In het bovenstaande is nog een aantal nuances aan te brengen. Ten eerste mag men verwachten dat de economische groei en de arbeidsmarktsituatie vooral van invloed zijn op de aantrekkingskracht voor arbeidsmigranten. Asielzoekers, gezinsmigranten en studenten komen in theorie immers niet naar Nederland vanwege economische motieven. Toch is het waarschijnlijk dat ook deze groepen migranten rekening houden met de economische situatie van het land waar ze naar toe migreren. Ten tweede speelt niet alleen de economische situatie in Nederland maar ook die in het herkomstland van de migrant een belangrijke rol. In de huidige wereldwijde economische malaise worden vrijwel alle landen betrokken. Als de situatie in het herkomstland ook aanzienlijk verslechtert, kan

¹⁰ http://ec.europa.eu/economy_finance/thematic_articles/article13727_en.htm#abstract

¹¹ http://www.cpb.nl/nl/prognoses/kerngegevens_cep2009_voorlopig.html

¹² Voor zover de 'standstill-bepalingen' in de toetredings- of associatieverdragen dit toelaten.

dit voor de mensen van dat land toch nog voldoende reden zijn om te migreren naar Nederland, zeker als de economische groei en de werkloosheid in Nederland gunstig afsteekt tegenover veel andere Europese landen. Zo zal de werkloosheid in Nederland volgens de Europese Commissie weliswaar stijgen van 2,9% in 2008 naar 5,5%¹³ in 2010, maar blijft deze in dat jaar ver achter bij het gemiddelde van 10,2% in het Eurogebied.

Omdat de economische conjunctuur per definitie op en neer gaat, kan aan de hand van een figuur het verband tussen groei van het BBP en immigratie eenvoudig worden weergegeven.¹⁴ Dit is in figuur 1 gedaan. Als het effect van economische groei op de immigratie in een eenvoudig regressiemodel wordt geschat, dan blijkt dat een afname van de economische groei twee jaar later een negatief effect heeft op de immigratie gedeeld door populatie.¹⁵ Volgens het CBS was in 2007 de totale populatie 16,4 miljoen mensen groot en de omvang van de totale immigratie bijna 117.000 personen.¹⁶ Uitgaande van een constante populatie tussen 2007 en 2010, leidt 1% minder economische groei tot ongeveer 5.300 minder immigranten. Er wordt hier verondersteld dat deze 5.300 personen allemaal arbeidsmigranten zijn, omdat juist zij op de economische conjunctuur reageren. Een daling van de economische groei van 3,5% in 2007 naar -0,75% in 2009 (CPB-raming december 2008) leidt in 2011 tot bijna 22.500 minder (arbeids)immigranten, een daling naar -2,0% (EU-raming januari 2009) tot 29.000 minder (arbeids)migranten, en een daling naar -3,5% (CPB-raming februari 2009) zelfs tot 37.000 minder (arbeids)migranten. De hier gepresenteerde veranderingen in de immigratie als gevolg van een lagere economische groei moeten echter als grove indicaties worden gezien, aangezien er is uitgegaan van een zeer eenvoudig schattingsmodel, er vele impliciete veronderstellingen ten aanzien van de schatting van arbeidsmigratie zijn gebruikt, en de onzekerheden over de economische groei in 2009 erg groot zijn.

2.7 Conclusie

Nederland heeft een lange geschiedenis als migratieland: zowel de immigratie als de emigratie zijn substantieel en het is niet te verwachten dat daarin snel een verandering komt. Toch is er aantal ontwikkelingen die de toekomst boeiend maar onzeker maken.

¹³ Bij deze cijfers van de Europese Commissie wordt de internationale definitie van werkloosheid gebruikt. Buiten Nederland worden de werkloosheidscijfers doorgaans weergegeven door de 1-uurgrens in plaats van de 12-uurgrens te nemen, dat wil zeggen dat degenen die voor 1 uur of meer per week een baan hebben of werk zoeken al tot de beroepsbevolking worden gerekend.

¹⁴ Uiteraard kan emigratie gestimuleerd worden bij een slechte economische situatie in Nederland, onder de voorwaarde dat het in andere landen economisch beter gaat. Omdat de Nederlandse economische situatie vaak een afgeleide is van de internationale situatie, is dat niet waarschijnlijk. Het ligt dus meer voor de hand dat emigratie uit Nederland en de immigratie naar Nederland in dezelfde richting bewegen. Dat betekent dat het netto migratiesaldo minder uitgesproken fluctueert vergeleken met de bruto stromen van emi- en immigratie.

¹⁵ De schatting is uitgevoerd op basis van gegevens over BBP-groei en immigratie/populatie van 1969 tot 2007. Het effect is statistisch significant op 1%-niveau (p -value = 0,000).

¹⁶ Schattingen met andere vertragingen of met werkloosheid leiden tot een lagere significantie. De CBS-prognose voor 2008 (Bevolkingsprognose 2008-2050) is ruim 140.000 immigranten in 2008 en ongeveer 130.000 immigranten per jaar voor de periode erna.

Arbeidsmigratie is altijd belangrijk geweest en heeft grofweg in het laatste decennium steeds aan belang gewonnen. Rekrutering uit de EU-landen (eerder de EEG en EG) was altijd al omvangrijk en is door de uitbreiding van de Unie steeds belangrijker geworden. Daarnaast is er een (relatief) aanzienlijke immigratie geweest vanuit de ex-koloniën en vanuit Turkije en Marokko. De laatste jaren is de immigratie van hoog opgeleiden vanuit landen als India, China, Japan, de Verenigde Staten en ook hier Turkije, sterk in belang toegenomen.

Nederland heeft ook een lange geschiedenis in migratiebeleid, zij het dat onderdelen van dat beleid gedurende lange perioden eerder omschreven werden als integratiebeleid. Het arbeidsmigratiebeleid in strikte zin, wordt op diverse manieren gekleurd door de bewegingen op de arbeidsmarkt en door de onderliggende veranderingen in de economische groei. Het 'kleuren' van het beleid door de onderliggende economische krachten vindt plaats via diverse kanalen. In de eerste plaats heeft het beleid in de naoorlogse geschiedenis de economie de nodige ruimte willen verschaffen door migratie toe te laten of te stimuleren *wanneer* de vraag naar arbeid hoger was dan het aanbod van arbeid en het omgekeerde te doen *wanneer* er sprake was van een aanbodoverschot op de arbeidsmarkt (hoge werkloosheid).

Ten tweede heeft het beleid de intentie immigratie toe te laten of te stimuleren *waar* de behoefte aan extra arbeidskrachten het grootst is (en af te remmen waar er een aanbodoverschot is). Na de Tweede Wereldoorlog hebben daarin diverse verschuivingen plaatsgevonden, met gedurende de laatste tien jaren een toenemende nadruk op hooggeschoolde arbeidskrachten enerzijds en laaggeschoolde tijdelijke arbeidskrachten anderzijds.

Ten slotte heeft het beleid migratie willen stroomlijnen in een *vorm* die aangepast is aan de behoeften van de arbeidsmarkt. Voor wat het strikte toelatingsbeleid betreft (naast het integratiebeleid dat bijkomende doelstellingen heeft) komt dat tot uitdrukking in de flankerende voorwaarden (diplomavereisten, inkomenseisen, belastingsvoordelen, gezinsmigratie, etc.) en de lengte van de verstrekte vergunningen.

Nieuwe ontwikkelingen in de beleidsvoering op supranationaal niveau zijn ook verantwoordelijk voor een toegenomen onzekerheid rond migratie. De toekomstige rol van de EU als institutie, maar vooral de toekomstige dynamiek van de krachten binnen de EU zijn moeilijk te begrijpen behalve in zeer uiteenlopende scenario's zoals die in paragraaf 2.6.3 zijn samengevat en die variëren tussen 'regional communities' en 'global economy' elk met een volstrekt ander migratiepatroon in de toekomst.

Voor de nabije en de iets verdere toekomst, zijn er rond de economie en de arbeidsmarkt een aantal nieuwe krachten aan het werk die de historische driehoek economie – beleid – migratie in een nieuw daglicht plaatsen. Ten eerste zal de vergrijzing in Nederland en alle Europese landen de vraag naar arbeidskrachten doen toenemen niet alleen door dat de met pensioen gaande cohorten vervangen dienen te worden, maar ook omdat de oudere cohorten een steeds grotere druk zullen leggen op de financiering van de pensioenen en vele andere vormen van de sociale zekerheid. Opmerkelijk daarbij is dat de vergrijzing speciaal hard zal toeslaan in de EU landen die nu een groot deel van de immigranten in Nederland leveren.

Ten tweede is er sprake van convergerende economieën vooral in welvaartsniveau; dat zal de prikkel om naar de relatief welvarende economieën in Europa te immigreren vanuit de snel groeiende convergerende economieën wellicht doen afnemen.

Ten derde convergeren de welvaartsniveaus van de economieën niet alleen, maar is er door de globalisering sprake van een groeiende synchronisatie in de conjunctuur; daardoor wordt risicospreiding door middel van het zoeken naar inkomensbronnen vanuit economieën met een asynchrone conjunctuurbeweging minder gemakkelijk.

Ten vierde is er de in de tweede helft van 2008 begonnen recessie. Het is mogelijk dat de recessie in de ontwikkelde landen gepaard gaat met een systeemshock; als daarvan sprake zou zijn dan zullen de gevolgen van de recessie wellicht langer aanslepen en ook diepere dalen bereiken. Hoe ingrijpend de gevolgen voor de vraag naar arbeid zullen zijn laat zich moeilijk voorspellen, Het netto resultaat van de vier 'nieuwe' economische krachten is nog moeilijker te voorspellen zeker als rekening wordt gehouden met de asymmetrie die migratiebewegingen laten zien (minder groei leidt tot minder immigratie, maar ook tot minder emigratie).

Ook in de sociale werkelijkheid waarin de migratie zich afspeelt, zijn grote historisch nieuwe en relevante ontwikkelingen aan de gang. De belangrijkste kracht in deze context is waarschijnlijk de snelle opmars van het transnationale gedrag van migranten en niet-migrant. Door technologische veranderingen kunnen mensen veel gemakkelijker actief worden en blijven in sociale contexten die zich niet langer op één geografische locatie afspelen. Daardoor worden de prikkels voor diegenen die migreren drastisch veranderd: waarschijnlijk worden meer mensen geprikkeld om te migreren of beter gezegd om internationaal mobiel te zijn. Traditionele concepten als retourmigratie en ketenmigratie en zelfs 'immigratie' zelf krijgen daardoor ook een heel andere invulling. Transnationale netwerken zorgen er mogelijkwijze ook voor dat mensen anders zullen reageren op de prikkels die hen door de economische groei en de conjuncturele veranderingen worden aangereikt. De internationale mobiele werknemers reageren wellicht ook anders op de prikkels die het nationale en supranationale beleid hen aanbiedt.

Vele van de hierboven beschreven krachten zijn onzeker in omvang, impact en timing. Dat maakt het formuleren van vooruitzichten rond arbeidsmigratie tot een uiterst precaire aangelegenheid. Met enige zekerheid kan evenwel gesteld worden dat migratie en internationale arbeidsmobiliteit op korte termijn niet uit het politieke debat of van de wetenschappelijke onderzoeksagenda zullen verdwijnen.

Literatuur

- Advies Commissie Bakker, Commissie Arbeidsparticipatie (2008). *Naar een toekomst die werkt*. Rotterdam: s.n.
- Berg, N. van den, Brukman, M., & Rij, C. van (2008). *De Europese Grenzen verlegd: Evaluatie flankerend beleid vrij verkeer van werknemers uit MOE-landen*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Bijwaard, G.E. (2007). Dynamic economic aspects of migration. In R. Ghosh & A. Kumar Pain (red.), *Migration of labor: Global perspectives* (pp. 21-31). Hyderabad: ICFAI University Press.
- Bijwaard, G.E. (2008). *Modeling migration dynamics of immigrants: The case of the Netherlands*. Discussion Paper TI 2008-070/4. Amsterdam: Tinbergen Institute.
- Borjas, G. (1994). The economics of immigration. *Journal of Economic Literature*, 32, 1666-1717.
- Brettell, C.B. (2000). Theorizing migration in anthropology: The social construction of networks, identities, communities and globalscapes. In C.B. Brettell & J.F. Hollifield (red.), *Migration Theory* (pp. 97-135). Londen: Routledge.
- Cavelaars, P., & Hessel, J. (2007). *Regional Labour Mobility in the European Union: Adjustment Mechanism or Disturbance?* Amsterdam: DNB. Working paper 137.
- Centraal Planbureau (CPB) (2006). *Centraal Economisch Plan 2006*. Den Haag: CPB.
- Centraal Planbureau (CPB) (2007a). *Toekomstverkenning arbeidsmigratie*. Den Haag: CPB.
- Centraal Planbureau (CPB) (2007b). *Selectief arbeidsmigratiebeleid: Europees of nationaal?* Den Haag: CPB.
- Centraal Planbureau (CPB) (2008). *CPB Nieuwsbrief*. Den Haag: CPB.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2006). *Over dertig jaar is kwart bevolking 65-plus*. Voorburg: CBS. Persbericht PB06-117.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2008). *Immigratie trekt aan*. Voorburg: CBS. CBS Persbericht 13 mei 2008.
- Choldin, H. (1973). Kinship networks in the migration process. *International Migration Review*, 7, 163-175.

- Chorny, V., Euwals, R., & Folmer, K. (2007). *Immigration Policy and Welfare State Design: A Qualitative Approach to Explore the Interaction*. Den Haag: CPB. Memorandum, nr. 153.
- Cichon, M., Léger, F., & Knop, R. (2003). *White or Prosperous: How much migration does the ageing European Union need to maintain its standard of living in the twenty-first century?* Genève: International Social Security Association, ILO.
- Constant, A., & Zimmermann, K. (2005). Immigrant performance and selective immigration policy: A European perspective. *National Institute Economic Review*, 194, 94-105.
- Corpeleijn, A. (2007a). Werknemers uit de nieuwe EU-landen. *Demos: Bulletin over bevolking en samenleving*, 23, 14-16.
- Corpeleijn, A. (2007b). Onderzoeksnotitie: Werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 23, 177-182.
- Cörvers F., Heijke H., & Lintjens E. (2007). *What do highly able graduates from the Netherlands decide after their studies: Going abroad, starting a PhD, or both?* Paper presented at the 2007 conference of the European Association of Labour Economists (EALE), Oslo.
- Cruijssen, H. (1990). Buitenlandse migratie kan ontgroening en vergrijzing niet tegenhouden. *Maandstatistiek van de Bevolking*, 38(4), 10-11.
- DeJong, G., & Fawcett, J. T. (1981). Motivations for migration: An assessment and a value-expectancy research model. In G. DeJong & R. Gardner (red.), *Migration decision-making* (pp. 13-58). New York: Pergamon.
- Diez Guardia, N., & Pichelmann, K. (2006). *Labour migration patterns in Europe: Recent trends, future challenges*. Brussel: DF Economic and Financial Affairs, European Commission. Economic papers no. 256.
- Duin, C. van, & Nicolaas, H. (2006). *Analysemodellen immigratie*. Notitie ten behoeve van het overleg van het Demografieplatform over de migratieprognose op 13-6-2006. Voorburg: CBS.
- Dumont, J.C., & Lemaitre, G. (2005). *Counting migrants and expatriates in OECD countries: A new perspective*. Parijs: Directorate Employment, Labour and Social Affairs, OECD. Working Paper 25.
- European Commission (2006). *Report on the functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty (period 1 may 2004 - 30 april 2006)*. Brussels: EC.
- European Commission (2008). *Employment in Europe 2008*. Brussel: EC.

- Euwals, R., Dagevos, J., Gijsberts, M., & Roodenburg, H. (2007). *Immigration, Integration and the Labour Market: Turkish Immigrants in Germany and the Netherlands*. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA). IZA Discussion Paper 2677.
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.
- Florida, R. (2005). *The Flight of the Creative Class*. New York: Harper Business.
- Gaalen, R. van, Ooijevaar, J., & Bijwaard, G. (2008). Eerder verblijf in Nederland vergroot kans op vertrek en terugkomst. *Bevolkingstrends*, 56, 39-43.
- Gaalen, R. van, & Bijwaard, G. (2008). Wat bindt arbeidsmigranten aan Nederland? Levensloopyndynamiek van tussen 1999 en 2003 gearriveerde arbeidsmigranten. In M. Mols, H.J. Dirven & R. van der Bied (red.), *Dynamiek in de sociale statistiek: nieuwe cijfers over de sociaaleconomische levensloop* (pp. 191-205). Den Haag: CBS.
- Geelhoed, J., & Nauta, F. (2003). *Grenzeloze Mobiliteit Kennismigranten: Hoe krijgen we het talent naar Nederland toe?* Amsterdam: Innovatieplatform Stichting Nederland Kennisland. Projectnummer 3.01.
- Glick-Schiller, N., Basch, L., & Blanc-Szanton, C. (1992). Transnationalism: A New Analytical Framework for Understanding Migration. In N. Glick-Schiller, L. Basch, & C. Blanc-Szanton (red.), *Towards a Transnational Perspective on Migration: Race, Class, Ethnicity, and Nationalism Reconsidered* (pp. 1-24). New York: Academy of Sciences.
- Grabowska-Lusinska, I., & Okólski, M. (2008). *Working Paper – Migrations from Poland after May 1st 2004: Its intensity, directions and allocations of migrants in the labour markets of the European Union*. Warschau: Centre of Migration Research (CMR), Warsaw University.
- Graves, P.E., & Linneman, P.D. (1979). Household Migration: Theoretical and Empirical Results. *Journal of Urban Economics*, 6, 135-147.
- Gross, M., & Schmitt, N. (2006). *Why Do Low- and High-Skill Workers Migrate, Flow Evidence from France*. München: Cesifo. Working Paper No. 1797.
- Hagen-Zanker, J., Siegel, M., & Neubourg, C. de (in druk). Strings attached: The Impediments to Migration. *South-East European and Black Sea Studies*.
- Hatton T.J., & Williamson, J.G. (2006). *Global Migration and the World Economy: Two Centuries of Policy and Performance*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Imhoff, E. van, & Nimwegen, N. van, (2000). Migratie GEEN remedie tegen vergrijzing. *Demos: Bulletin over bevolking en samenleving*, 16(2), 36-37.

- Holzmann, R. (2005). *Demographic Alternatives for Aging Industrial Countries: Increased Total fertility Rate Labor Force Participation, or Immigration*. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA). Discussion Paper 1885.
- Huizinga, F., & Smid B. (2004). *Vier vergezichten op Nederland: Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040*. Den Haag: CPB. CPB Bijzondere Publicatie 55.
- INDIAC (2007). *Hoog opgeleide migranten uit derde landen: Voorwaarden voor toegang en verblijf in Nederland*. Rijswijk: IND / Nederlands Nationaal contactpunt voor het Europees Migratie Netwerk.
- INDIAC (2008). *Tendrapportage Regulier 2008: Reguliere migratie naar Nederland in beeld*. Rijswijk: IND.
- Klaver, J., & Odé, A. (2002). *Arbeidsmigratie naar Nederland: Nieuwe visies op veranderende condities*. Amsterdam: Regioplan.
- Kritz, M.M., & Zlotnik, H. (1992). Global interactions: Migration systems, processes, and policies. In M.M. Kritz, L.L. Lim, & H. Zlotnik (red.), *International migration systems: A global approach* (pp. 1-16). Oxford: Claredon Press.
- Krupka, D.J. (2007). *Location-Specific Human Capital, Location Choice and Amenity Demand*. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA). Discussion Papers no. 2987.
- Lakeman, P. (1999). *Binnen Zonder Kloppen: Nederlandse Immigratiepolitiek en de Economische Gevolgen*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Lejour, A.M., De Mooij, R.A., & Capel, C.H. (2004). *Assessing the economic implications of Turkish accession to the EU*. Den Haag: CPB. Document no. 56.
- MacDonald, J.S. (1964). Chain migration, ethnic neighborhood formation and social networks. *Milbank Memorial Fund Quarterly*, 42, 82-96.
- Meyer, J.B. (2001). Network approach versus brain drain: Lessons from the diaspora. *International Migration* 39, 91-108.
- Mincer, J. (1978). Family Migration Decisions. *Journal of Political Economy*, 86, 749-773.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008). *Tijdelijke migratie uit ontwikkelingslanden*. www.minbuza.nl/nl/themas,armoedebestrijding/coherent-beleid/bij_welke_actuele_onderwerpen_speelt_coherentie/arbeidsmigratie/Het-probleem.html op 4.12.2008.
- Ministerie van Justitie (2004). *Kabinetsstandpunt Kennismigranten 24 mei 2004*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

- Ministerie van Justitie (2006). *Naar een modern migratiebeleid: Notitie over de herziening van de reguliere toelating van vreemdelingen in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002). *Grenzeloze Mobiliteit Kennismigranten: Hoe krijgen we het talent naar Nederland toe?* Den Haag: Ministerie van SZW. Persbericht ministerraad, 26 april 2002, Nr. 02/013.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2006). *Beleidsverkennende notitie arbeidsmigratie*. Den Haag: Ministerie van SZW.
- Muysken, J., Cörvers, F., & Ziesemer, T. (2008). *Immigration can alleviate the ageing problem*. Research Memoranda 004. Maastricht: METEOR.
- Neubourg, C. de, (2002). The Welfare Pentagon and the Social Management of Risks. In R. Sigg, & C. Behrendt (Eds.), *Social Security in the Global Village* (pp. 313-331). New Brunswick: Transaction Publishers. International Social Security Series No 8.
- Neubourg, C. de, & Weigand, C. (2000). Social Policy as Social Risk Management. *Innovation: The European Journal of Social Sciences*, 13, 401-412.
- Neubourg, C., de, Hercog, M., & Beckers, P. (2009). *Burning Ships and Building Bridges, Immigration in the Netherlands: Trends, Policies and Incentives*. Washington DC: World Bank.
- Nicolaas, H. (2007). Bevolkingsprognose 2006-2050: veronderstellingen over emigratie. *Bevolkingstrends*, 55, 65-73.
- OECD (2008). *Economic survey of the Netherlands 2008: Reaping the economic benefits of immigration*. Parijs: OECD.
- Parey, M., & Waldinger, F. (2008). *Studying Abroad and the Effect on International Labor market Mobility: Evidence from the Introduction of ERASMUS*. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA). Discussion Paper No. 3430.
- Pleijster, F., & Valk, P. van der (2007). *Van onbemand tot onmisbaar: De economische betekenis van zzp'ers nu en in de toekomst*. Zoetermeer: EIM.
- Poros, M. (2001). The role of migrant networks in linking local labor markets: The case of Asian Indian migration to New York and London. *Global Networks*, 1, 243-59.
- Roodenburg, H. (2005). *Discussiebijdrage over vraag- en aanbodgestuurde arbeidsmigratie*. Den Haag: CPB. Memorandum nr. 108.
- Roodenburg, H. Euwals, R., & Ter Rele, H. (2003). *Immigration and the Dutch Economy*. Den Haag: CPB.

- Sjaastad, L. (1962). The costs and return of human migration. *Journal of Political Economy*, 5, 80-93.
- Sprangers, A., Zorlu, A., Hartog, J., & Nicolaas, H. (2004). Immigranten op de arbeidsmarkt. *Bevolkingstrends*, 52, 45-53.
- Stark, O. (1991). *The Migration of Labour*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Stark, O., & Bloom, D. (1985). The New Economics of Labor Migration. *American Economic review*, 75, 173-178.
- Thissen, L., & Ederveen, S. (2006). *Higher education: Time for coordination on a European level?* Den Haag: CPB. CPB Discussion Paper, no. 68.
- Tilly, C. (1990). Transplanted networks. In V.Yans-MacLoughlin (Ed.), *Immigration Reconsidered* (pp. 79-95). New York: Oxford University Press.
- Timmermans, N., & Verhoeven, W. (2008). *Meerwaarde van de seizoensmigrant: Onderzoek naar de omvang en de economische effecten van seizoensmigratie voor Nederland*. Zoetermeer: EIM.
- Todaro, M.P. (1969). A model of labor migration and urban unemployment in less developed countries. *American Economic Review*, 59, 138-148.
- Versantvoort, M.C., Vossen, I.W.E., Van der Ende, M.A., Zoon, C.P.A., Nugteren, M., Nauta, J.A., et al. (2006). *Evaluatie werknemersverkeer MOE-landen*. Rotterdam: Ecorys.
- Vertovec, S., & Cohen, R. (1999). *Migration and Transnationalism*. Aldershot: Edward Elgar.
- Wallerstein, I. (1974). *The Modern World System I, Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press.
- Wiering, A., Euwals, R., & Groot, H. (2008). Tijdelijke en permanente Poolse migratie. *Economisch Statistische Berichten*, 93, 429-434.

3 Asielmigratie

Vina Wijkhuijs, Mariska Kromhout, Henrieke Wubs, Roel Jennissen (WODC)

Naast gezins- en arbeidsmigratie is asielmigratie een van de belangrijkste vormen van migratie naar Nederland (zie hoofdstuk 1). Dit migratietype staat sinds de tweede helft van de jaren tachtig sterk in de belangstelling van politiek en samenleving, zowel in Nederland als in de ons omringende landen. De toegenomen aandacht hing aanvankelijk sterk samen met de groei van het aantal asielverzoeken dat in die jaren in met name Noord-West Europese landen werd ingediend (zie o.a. Hatton, 2005). Hoewel dit aantal inmiddels is gedaald, bestaat er in de politiek en media en bij het publiek nog altijd veel belangstelling voor de omvang van de ‘asielinstroom’. Zowel door de nationale overheid als door de Europese Unie zijn en worden maatregelen genomen om de asielstromen te reguleren. Bij de vormgeving van het Nederlandse beleid op dit gebied is de overheid gebaat bij inzicht in de achtergronden en omvang van mondiale en Europese asielstromen en bij verklaringen voor de verdeling van deze stromen binnen Europa. Dit hoofdstuk beoogt zulk inzicht te bieden.

In de eerste paragraaf (3.1) bespreken we de achtergronden van asielmigratie, ofwel de mogelijke redenen waarom asielzoekers hun land verlaten. Paragraaf 3.2 geeft aansluitend een historisch overzicht van de komst van vluchtelingen en asielzoekers naar Nederland tot en met het jaar 2008. Hierbij komen tevens de belangrijkste wijzigingen in nationaal beleid en Europese regelgeving aan de orde. Vervolgens bespreken we in paragraaf 3.3 de mondiale vluchtelingenstromen en de verdeling van asielverzoeken over Noord-West Europese landen in de periode 2000 tot en met 2007. In paragraaf 3.4 gaan we in op de verklaringen die in de literatuur worden gegeven voor de verdeling van asielverzoeken over Europese landen. Dit theoretisch kader wordt vervolgens gebruikt bij de verklaring van de door ons aangetroffen spreiding van asielverzoeken in Noord-West Europa. Dit betreft eerst de totale asielinstroom (3.5), en daarna de asielinstroom uit de voor Nederland belangrijkste herkomstlanden van asielzoekers (3.6). In paragraaf 3.7 wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de toekomstige asielinstroom in Nederland voorspelbaar is. Daarop volgt de conclusie (3.8).

3.1 Achtergronden van asielmigratie

Bij asielmigratie gaat het om personen die een asielverzoek indienen bij de overheid van een land waarvan zij niet de nationaliteit bezitten. Deze migranten kunnen verschillende redenen hebben om hun land te verlaten en elders asiel aan te vragen.

In de eerste plaats moeten de oorzaken van asielmigratie worden gezocht in gewapende conflicten en systematische schendingen van mensenrechten. Weiner (1997) onderscheidt daarbinnen de volgende categorieën:

- oorlogen tussen onafhankelijke staten;
- etnische conflicten binnen staten;
- niet etnisch gemotiveerde burgeroorlogen;
- autoritaire regimes.

Tot deze laatste categorie zou ook de onderdrukking of discriminatie van bepaalde bevolkingsgroepen door de lokale of nationale machthebbers gerekend kunnen worden (zie ook Castles, Loughna, & Crawley, 2003).

Individuele burgers kunnen op verschillende wijzen bij bovenstaande conflicten betrokken raken. Volgens Zolberg, Surhke en Aguayo (1989) kunnen zij worden geclassificeerd als 'activist', 'lid van een doelgroep' of 'slachtoffer'. 'Activisten' zijn, als lid van een partij of organisatie, vaak betrokken bij het ontstaan van een conflict; leden van een 'doelgroep' maken deel uit van een (etnische) minderheid die het doelwit is van vervolging of discriminatie; 'slachtoffers' hebben in principe niets met het conflict te maken, maar moeten vluchten omdat ze in een gebied verblijven waar andere partijen een conflict uitvechten. Met name tussen de eerste twee categorieën is het onderscheid niet altijd duidelijk.

Richmond (1988, 1993) gaat in op de vraag in welk stadium van dreiging of geweld mensen daadwerkelijk vluchten. Hij schetst een continuüm met aan het ene uiterste de 'proactieve' migrant en aan het andere de 'reactieve' migrant. Proactieve migranten zijn op de hoogte van of betrokken bij de politieke ontwikkelingen in hun land, en kunnen hierdoor anticiperen op dreigende crises. Ze kunnen hun vertrek voorbereiden en daadwerkelijk vertrekken voordat dit te moeilijk wordt. Reactieve migranten daarentegen nemen hun besluit om te vertrekken in een situatie van paniek en dreiging. Veel vluchtelingen bevinden zich tussen deze twee extremen. De individuele positie op het continuüm wordt mede bepaald door de mogelijkheden en belemmeringen die er zijn om daadwerkelijk te vertrekken. Deze kunnen van economische, politieke, sociale, milieugerelateerde en bio-psychologische aard zijn.

In veel herkomstlanden van asielmigranten gaan geweld en onderdrukking samen met economische onderontwikkeling en armoede. Politieke vluchtmotieven raken dan vermengd met economische redenen om het land te verlaten (o.a. Weiner, 1997). Ook vindt onderdrukking soms plaats door bevolkingsgroepen economisch achter te stellen. Daarnaast zijn er asielmigranten die eerst en vooral economische motieven lijken te hebben, en alleen als 'asielzoeker' worden geregistreerd omdat zij de asielprocedure als toegangspoort gebruiken. In de literatuur spreekt men dan ook over 'mixed flows', om aan te geven dat zich onder asielzoekers ook primair economisch gemotiveerden bevinden (zie bv. Troeller, 2003). Vaak wordt overigens verondersteld dat juist de allerarmsten geen mogelijkheden hebben om te vertrekken. Verschillende studies (Pieke, Nyiri, Thunø, & Ceccagno, 2004; Schoorl, Spaan, Heering, Van Dalen, & Groeneveld, 2004) laten echter zien dat soms degenen die het in vergelijking met hun omgeving het slechtst hebben, en soms degenen die het relatief minder slecht hebben, besluiten om hun situatie te verbeteren door te migreren. Wie er vertrekt, lijkt afhankelijk van de (culturele) context. Over de exacte rol van (gepercipieerde) armoede bij migratie bestaat echter nog veel onduidelijkheid (Black, Xiang, Collyer, Engbersen, Heering, & Markova, 2006).

Een derde categorie die in de literatuur wordt onderscheiden betreft de zogenoemde ecologische migranten, die vluchten voor natuurrampen (Weiner, 1997), of de gevolgen van klimaatverandering (zie Stavropoulou, 2008, voor een discussie over de vraag of deze migranten onder de reikwijdte van het Vluchtelingenverdrag zouden moeten worden gebracht).

Niet alle hierboven benoemde motieven van asielmigranten om in een ander land een heenkomen te zoeken, zijn voldoende reden om voor een asielvergunning

ning in aanmerking te komen. In Nederland toetst de overheid of de asielzoeker op grond van artikel 1A onder 2 van het Vluchtelingenverdrag¹ kan worden erkend als verdragsvluchteling, of bescherming behoeft vanwege bijvoorbeeld de algehele situatie in het land van herkomst (zogenoemde subsidiaire bescherming). Daarnaast nodigt de Nederlandse overheid jaarlijks een beperkt aantal vluchtelingen uit in het kader van het hervestigingsprogramma van de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (zie Guiaux, Uiters, Wubs, & Beenackers, 2008). In paragraaf 3.2.6 wordt nader op de vergunningverlening aan asielzoekers ingegaan.

Uit het voorgaande volgt dat asielmigranten zich in verschillende mate en om verschillende redenen gedwongen kunnen voelen om te vertrekken. De mate waarin de asielmigrant iets te kiezen heeft, wat betreft het tijdstip en de wijze van vertrek, hangt onder meer af van het financieel en menselijk kapitaal waarover deze beschikt en van de mate waarin het vertrek kan worden voorbereid. Hetzelfde geldt voor de keuze voor een bepaald bestemmingsland. In paragraaf 3.4 gaan wij hier nader op in.

3.2 Historisch overzicht

Al sinds lange tijd vestigen zich vluchtelingen in Nederland. Het aantal en de herkomstlanden van vluchtelingen variëren echter in de tijd. Dit geldt ook voor de bereidheid van Nederland om vluchtelingen op te vangen; in economisch voorspoedige tijden is deze vaak groter dan in economisch opzicht slechtere tijden (Bronkhorst, 1990; Hoeksma, 1982; Ten Doeschate, 1993). Hieronder geven we een beknopt overzicht van de vluchtelingengroepen die in de loop van de tijd in Nederland zijn opgevangen. Ook beschrijven we de belangrijkste veranderingen in het asielbeleid.

3.2.1 Periode voor 1945

Een bekende, historische groep vluchtelingen zijn de Franse Hugenoten die in de zeventiende eeuw naar Nederland kwamen. Ongeveer 60.000 protestanten uit het katholieke Frankrijk vluchtten naar Nederland, dat toen zo'n twee miljoen inwoners had. Omdat het veelal om vaklieden en gegoede burgers ging, stonden Nederlandse steden positief tegenover de komst van deze nieuwkomers (Bronkhorst, 1990; Hoeksma, 1982). In de achttiende en negentiende eeuw kwamen geen omvangrijke groepen, maar wel kleinere gezelschappen en individuele vluchtelingen naar Nederland (Leenders, 1993).

Toen aan het begin van de twintigste eeuw de Eerste Wereldoorlog uitbrak, vluchtten 700.000 Belgen naar Nederland. Na enkele maanden keerden velen ook weer terug. In totaal hebben meer dan een miljoen Belgen enige tijd in Nederland verbleven (Bronkhorst, 1990).

¹ Volgens artikel 1 van het Vluchtelingenverdrag is een vluchteling iemand die zich buiten het land van herkomst bevindt en daarheen niet kan terugkeren vanwege gegronde vrees voor vervolging wegens ras, religie, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep, of politieke overtuiging (Spijkerboer & Vermeulen, 2005, p. 27).

In de jaren dertig kreeg Nederland een groeiende stroom vluchtelingen uit Duitsland te verwerken, waar het nationaal-socialisme in opkomst was. Tussen 1933 en 1940 kwamen ongeveer 50.000 vluchtelingen uit Duitsland en Oostenrijk naar Nederland, waarvan ongeveer de helft doorreisde naar het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en de Verenigde Staten. Vanwege het restrictieve asielbeleid van het toenmalige kabinet werden ook velen niet toegelaten tot Nederland (Bronkhorst, 1990).

3.2.2 De periode 1945-1969

Direct na de Tweede Wereldoorlog (hierna WO II) werden verschillende groepen Oost-Europeanen toegelaten in Nederland, die in de chaotische tijd na de oorlog onder de dreiging van het Russische communisme naar West-Europa waren getrokken. In Nederland kregen onder meer Poolse militairen die in Nederland hadden gevochten, Russen en Duitse Joden toestemming om te blijven (Berghuis, 1999). In heel Europa bevonden zich vele ontheemden als gevolg van WO II. De Verenigde Naties besloten tot een gezamenlijke aanpak en namen in 1946 een resolutie aan ter oprichting van de International Refugee Organisation (IRO). De IRO had tot taak binnen drie jaar alle personen die ten gevolge van WO II ontheemd waren geraakt, te repatriëren of anderszins bijstand te verlenen. Dit was de opmaat tot het Internationale Vluchtelingenverdrag, dat in 1951 in Genève werd aangenomen. Tot die tijd werden vluchtelingen opgenomen omdat ze tot een specifieke groep behoorden en waarvan de VN had bepaald dat ze in gevaar waren. In het verdrag werd het begrip 'vluchteling' voor het eerst nauwkeurig gedefinieerd. In 1951 werd ook het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen (UNHCR) ingesteld (Berghuis, 1999; Bronkhorst, 1990; Hoeksma, 1982; Spijkerboer & Vermeulen, 2005).

In de jaren vijftig raakten verscheidene Oost-Europese landen onder de invloed van het Russische regime. In 1956 vluchtten 200.000 Hongaren na de 'Hongaarse opstand' hun land uit. Velen van hen kwamen in kampen in Oostenrijk terecht. Aan 3.000 van hen werd toegang tot Nederland geboden (Bronkhorst, 1990; Ten Doeschate, 1993).

Nadat het Nederlandse parlement in 1956 had ingestemd met het Internationale Vluchtelingenverdrag, kwam in 1965 een nieuwe Vreemdelingenwet tot stand. Daarin werd vastgelegd dat 'verdragsvluchtelingen' in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning (Stb. 1965, 40). De zogenoemde *A-status* gaf de verdragsvluchtelingen op veel gebieden dezelfde rechten en plichten als Nederlanders. De Vreemdelingenwet 1965 trad in 1967 in werking.

3.2.3 De jaren zeventig

Na de 'Praagse Lente' in 1968 werden ongeveer 1.000 Tsjechen in Nederland opgevangen, waarvan zo'n 600 zich blijvend zouden vestigden (Bronkhorst, 1990; Ten Doeschate, 1993). In de jaren daarna verbreedde de stroom vluchtelingen zich. Vluchtelingen kwamen niet meer voornamelijk uit Oost-Europa, maar ook uit Zuid-Europa, Afrika, Azië en Zuid-Amerika. Onder hen bevond zich ook een ander type vluchteling. Zochten voorheen vluchtelingen asiel omdat zij vanwege hun politieke activiteiten gevaar liepen in hun land, in het begin van de jaren zeventig deden dienstweigeraars en deserteurs uit Zuid-Europese landen en Amerika een beroep op asiel, omdat ze niet wensten te worden ingezet bij mili-

taire operaties die zij zelf veroordeelden. Uit protest tegen het koloniale bewind van staatshoofd Caetano zochten bijvoorbeeld Portugese dienstweigeraars onder meer in Nederland onderdak. Omdat Portugal een bondgenoot van Nederland was in de NAVO, aarzelde de regering hen als vluchteling te erkennen. Aan de meeste van de bijna 500 Portugezen werd uiteindelijk een tijdelijke verblijfsvergunning verstrekt (Bronkhorst, 1990; Ten Doeschate, 1993). Het beleid voor de Portugese dienstweigeraars werd echter door de Raad van State bekritiseerd,² waardoor de Staatssecretaris van Justitie zich gedwongen zag zijn beleid te herzien. Dit leidde in 1974 tot de introductie van de 'status van asielgerechtigde' of zogenoemde *B-status* (Van Dijk, 1985; Fernhout, 1990; Hoeksma, 1982). Hoewel de B-status een uitbreiding betekende van de toelatingsgronden voor asielzoekers, waren aan de B-status minder rechten verbonden dan aan de A-status.

Na herhaalde verzoeken van de UNHCR werden in 1972 en 1973 ruim 300 Oegandezen tot Nederland toegelaten. De achtergrond hiervan was de staatsgreep in 1971 van generaal Idi Amin, die de Aziatische inwoners uit het land verdreef. Degenen met een Brits paspoort konden in landen van het Britse gemenebest terecht. Anderen werden opgevangen in kampen in de buurlanden van Oeganda. (Bronkhorst, 1990; Ten Doeschate, 1993). In Chili voerde vanaf 1973 een militaire junta onder leiding van generaal Pinochet een schrikbewind. Veel mensen vluchtten naar ambassades en opvangkampen. Hoewel Nederland eerst nauwelijks inging op de oproepen van de UNHCR tot opvang van deze vluchtelingen, werden tussen 1973 en 1979 uiteindelijk ruim 1.000 Chilenen opgevangen (Ten Doeschate, 1993).

In de periode van 1975 tot 1982 vormden Vietnamese bootvluchtelingen een zeer grote groep vluchtelingen. In eerste instantie reageerde Nederland terughoudend op verzoeken van de UNHCR, die de bootvluchtelingen opving in kampen in kustlanden rond Vietnam. Uiteindelijk werden in de genoemde periode zo'n 6.000 Vietnamezen in Nederland opgenomen (Ten Doeschate, 1993). Aan het einde van de jaren zeventig arriveerden zo'n 1.600 Turkse christenen als uitgenodigde vluchtelingen en nog zo'n 3.000 als asielzoekers. Turkse christenen en ook Iraakse Koerden arriveerden in de jaren zeventig ook nog wel als arbeidsmigranten. Na de wervingsstop vroegen zij bij binnenkomst asiel aan (Bronkhorst, 1990; Ten Doeschate, 1993).

Omdat de Nederlandse regering steeds vaker werd gevraagd beslissingen te nemen over de opvang van groepen vluchtelingen kwam de toenmalige Interdepartementale Commissie Vluchtelingenzaken (ICV) met het voorstel tot de 'Regeling van 1977'. In deze regeling werd opgenomen dat Nederland maximaal 750 asielzoekers en uitgenodigde vluchtelingen per jaar zou opnemen. (Guiaux et al., 2008). De toename van het aantal vluchtelingen wereldwijd kon intussen niet langer meer worden verklaard uit enkel de 'klassieke' gronden voor vervolging. Aanvullende oorzaken bleken steeds vaker de algeheel kwetsbare sociaal-economische omstandigheden in met name Afrikaanse landen. In de jaren zeventig waren verschillende conflicten ontbrand in de hoorn van Afrika. Gecombineerd met onderdrukking en hongersnoden veroorzaakten deze vanaf 1977

² Het betrof een uitspraak in een administratief beroep bij de Kroon, KB 10 januari 1974, nr. 38 (RV 1974, 1).

grote vluchtelingenstromen uit Eritrea en Ethiopië richting West-Europa. De Nederlandse overheid introduceerde achtereenvolgens ‘land van eerste opvang’ (1977) en ‘opvang in de eigen regio’ (1979) als uitgangspunten voor het asielbeleid (TK 1976-1977, 14 100 VI, nr. 2; TK 1978-1979, 15 649, nrs. 1-2).

3.2.4 De jaren tachtig

Vanaf 1980 werd aan een beperkte groep asielzoekers die niet voldeed aan de criteria voor toelating als vluchteling (A-status) en ook niet in aanmerking kwam voor toelating als asielgerechtigde (B-status), een vergunning tot verblijf wegens klemmende redenen van humanitaire aard verleend (Fernhout, 1990). Deze vtv-hum of zogenoemde *C-status* was een tijdelijke verblijfsstatus die werd verstrekt indien niet op grond van de politieke situatie in het land van herkomst, maar op grond van de algemene leefsituatie aldaar, redelijkerwijs niet van de vreemdeling kon worden verlangd daarheen terug te keren (TK 1986-1987, 18 940, nr. 28). In 1988 kwam vervolgens aan het bestaan van de B-status een einde. In februari van dat jaar oordeelde de Raad van State dat door de introductie van de C-status geen redelijke grond meer aanwezig was om onderscheid te maken tussen de A- en B-status.³ Degene aan wie de status van asielgerechtigde (B-status) was verleend, moest worden geacht te zijn toegelaten als verdragsvluchteling, en zo geschiedde (Fernhout 1990; TK 1988-1989, 20 800 VI, nr. 2).

Ten tijde van de Poolse politieke crisis begin jaren tachtig werden enkele honderden Polen tot Nederland toegelaten (Bronkhorst 1990; Ten Doeschate, 1993;). Medio jaren tachtig begon het aantal asielzoekers flink toe te nemen. Ook de herkomstlanden werden diverser en lagen vaker op grotere afstand van Nederland dan voorheen. Vanuit Iran vluchtten in de jaren tachtig veel westers georiënteerde Iraniërs naar West-Europa, nadat de streng religieuze ayatollah Khomeini in 1979 aan de macht was gekomen en Iran in de eerste Golfoorlog met Irak verwickeld was geraakt (Hessels, 2004). Na de staatsgreep in Turkije in 1980 nam het aantal vluchtelingen uit dit land weer toe, tot ruim duizend in 1985 en 1986 (Alink, 2006; Bronkhorst, 1990). Ook uit Suriname kwamen, na de decembermoorden in 1982, duizenden Surinaamse vluchtelingen naar Nederland (Bronkhorst, 1990). Vanaf 1983 kwamen de eerste Tamils uit Sri Lanka naar Nederland, met een piek van ruim 2.000 asielzoekers in 1985. Tot de dag van vandaag zijn er onder de asielzoekers Sri Lankanen, jaarlijks enkele honderden (Alink, 2006; Bronkhorst, 1990; Sprangers & Nicolaas, 2008). Vanaf midden jaren tachtig kwamen daar vele Somaliërs bij. Zij ontvluchtten hun land omdat ze onderdrukt werden door dictator Siad Barre. Ook na het instorten van zijn bewind in 1991 bleven Somaliërs vanwege de grote interne onrust naar Nederland komen. Vanaf 1989 tot 1998 kregen bijna 18.000 Somaliërs in Nederland een verblijfsvergunning (Bronkhorst 1990; Van Heelsum, 2005; Van den Reek, 2001). Uit Irak kwamen in de jaren tachtig met name Koerden en andere etnische minderheden (Van den Tillaart & Warmerdam, 2002).

In 1988 daalde het totaal aantal asielaanvragen enigszins, totdat in 1989 de Berlijnse Muur werd neergehaald. Vanaf dat moment kwamen er weer meer asielzoekers uit Oost-Europa, waaronder enkele duizenden Roemenen (Sprangers & Nicolaas, 2008). De gebeurtenis betekende het begin van grote schommelingen

³ ABRvS 29 februari 1988 (RV 1988, nr. 3).

in asielzoekersaantallen en van een reeks van maatregelen om de asielinstroom in goede banen te leiden.

3.2.5 De jaren negentig

Eind jaren tachtig, begin jaren negentig was niet alleen de instroom, maar ook de terugkeer van asielzoekers onderwerp van politiek debat. Omdat een steeds grotere groep asielzoekers van wie het asielverzoek was afgewezen niet kon worden teruggestuurd naar het land van herkomst vanwege de algehele situatie aldaar, kwam de regering eind 1991 met de Gedoogdenregeling. Op basis van deze regeling kon een voorwaardelijke en tijdelijke verblijfsvergunning worden toegekend aan asielzoekers die (formeel) niet waren toegelaten, maar die om beleidsmatige redenen vooralsnog niet konden worden uitgezet.⁴

Vanwege de oorlog in voormalig Joegoslavië, kwamen vanaf medio 1992 grote groepen Joegoslavische vluchtelingen naar Nederland. Omdat verondersteld werd dat hun verblijf van tijdelijke aard zou zijn, werd in datzelfde jaar de Tijdelijke Regeling Opvang Ontheemden (TROO-regeling) ingesteld. Op basis van deze regeling werden Joegoslavische vluchtelingen opgevangen in tijdelijke opvangcentra en werd hun asielverzoek voorlopig niet in behandeling genomen (TK 1992-1993, 22 704, nr. 7). In 1993 vroegen meer dan 30.000 asielzoekers uit voormalig Joegoslavië in Nederland asiel aan. In 1994 steeg het aantal tot bijna 53.000 (Sprangers en Nicolaas, 2008). Behalve deze 'piek' van ex-Joegoslaven zochten in dat jaar ook grote aantallen Somaliërs (4.500), Irakezen (2.900), Iraniers (6.100) en Afghanen (2.500) in Nederland asiel. Geringere, maar toch ook aanzienlijke aantallen asielzoekers kwamen uit Angola, Sri Lanka, Zaïre, Roemenië en Algerije.

In 1994 werd tevens de Vreemdelingenwet op onderdelen aangepast en werd de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) opgericht.⁵ In de Vreemdelingenwet werd een nieuwe verblijfsvergunning opgenomen, de Voorwaardelijke Vergunning tot Verblijf (VTV). Deze tijdelijke verblijfstatus kon worden verleend aan asielzoekers die geen toereikend asielmotief konden aantonen, maar die tevens vanwege de algehele situatie in het land van herkomst niet konden worden teruggestuurd (gedoogden), en aan asielzoekers uit een bepaald land van herkomst van wie het asielverzoek, vanwege een massale instroom, niet individueel kon worden behandeld (ontheemden). Een VTV had een geldigheidsduur van maximaal drie jaar en kon tussentijds worden ingetrokken wanneer er geen beletselen voor uitzetting meer waren. Na drie jaar had de asielzoeker evenwel recht op een C-status.

⁴ De gedoogdenregeling is sinds juli 1993 niet meer toegepast omdat de Raad van State heeft geoordeeld dat de juridische gronden voor het onderscheid tussen de C-status en Gedoogdenstatus onvoldoende duidelijk was.

⁵ Destijds was de politieke gevoeligheid van het beleidsterrein reden om een duidelijker onderscheid aan te brengen tussen enerzijds 'beleidsvorming' en anderzijds 'beleidsuitvoering'. Om die reden is het onderdeel van de toenmalige Directie Vreemdelingenzaken dat zich bezighield met de afhandeling van asielaanvragen (en naturalisatieverzoeken) verzelfstandigd tot de Immigratie- en Naturalisatiedienst, waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid in stand bleef. In 1997 is het agentschap geëvalueerd. Zie voor de belangrijkste conclusies, TK 1997-1998 25 600 VI, nr. 2, p.40.

In de tweede helft van 1994 werden aan het toelatings- en opvangmodel de eerste twee Aanmeldcentra (AC's) toegevoegd, waar een eerste onderscheid tussen 'kansarme' en 'kansrijke' asielzoekers werd gemaakt. Begin 1995 zijn achtereenvolgens de begrippen 'veilige landen van herkomst' (Stb. 1994, 894) en 'veilige derde landen' (Stb. 1995, 43) aan de Vreemdelingenwet toegevoegd op basis waarvan ook tegenwoordig een asielverzoek kan worden afgewezen.

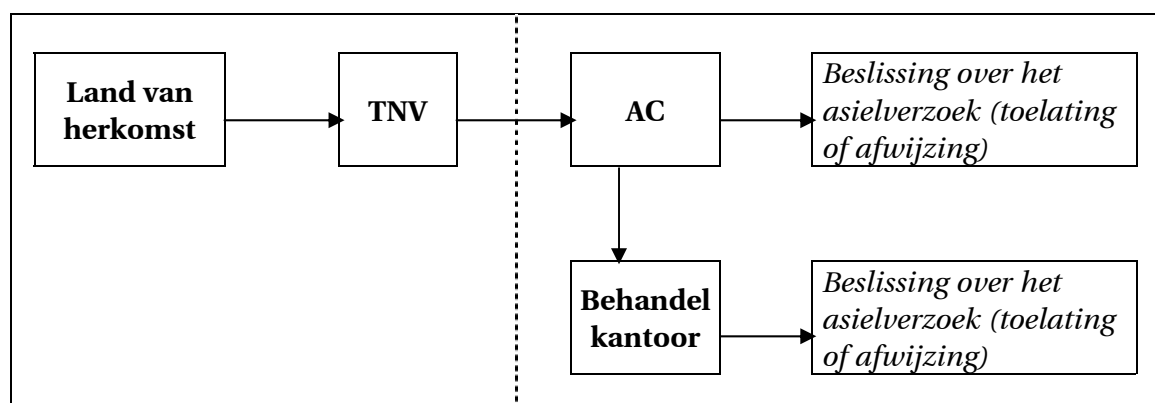
In 1998 ontstond opnieuw een conflictsituatie in Zuidoost-Europa, dit maal in Kosovo, een autonome provincie in het Servische deel van voormalig Joegoslavië, waar etnisch Albanen gebukt gingen onder Servische terreur. In Afghanistan kwamen de Taliban steeds steviger in het zadel, wat voor vele andersdenkenden reden was het land te verlaten, en uit Irak vluchtten velen voor het regime van de Baa'thpartij. Verder kwamen eind jaren negentig veel asielzoekers uit republieken van de voormalige Sovjet Unie (Armenië, Azerbeidjaan en Georgië) (Sprangers & Nicolaas, 2008).

3.2.6 De periode 2000-2008

De huidige Nederlandse asielprocedure wordt vereenvoudigd weergegeven in onderstaand schema. Het betreft hier de gebruikelijke gang van zaken bij een eerste asielverzoek.

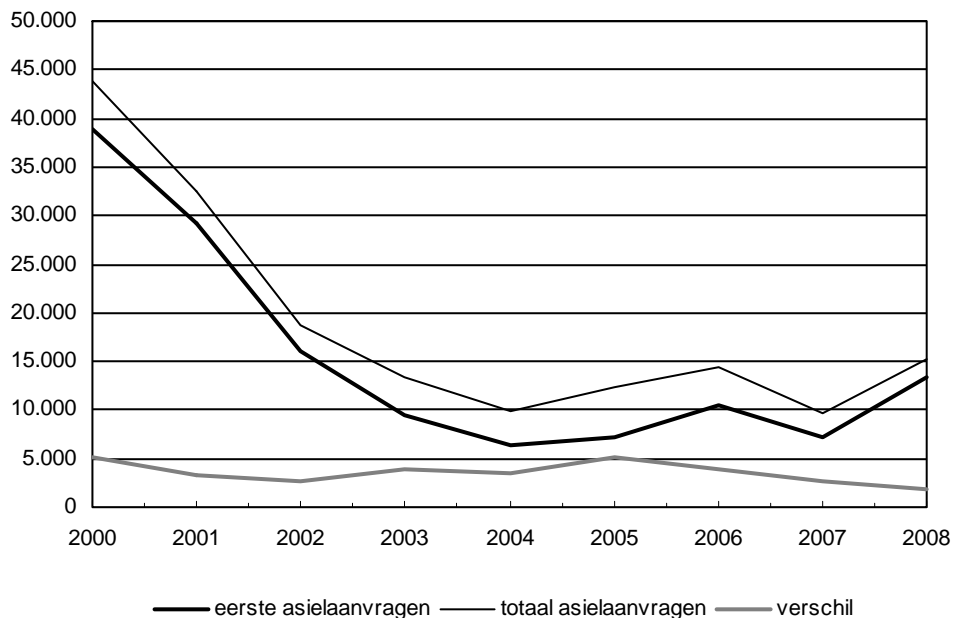
De afkorting TNV staat voor Tijdelijke Noodvoorziening, een opvanglocatie waar asielzoekers die voor de eerste keer in Nederland asiel willen aanvragen enkele dagen tot weken verblijven totdat ze formeel hun asielverzoek kunnen indienen. Het Aanmeldcentrum (AC) is een opvanglocatie waar asielzoekers terecht kunnen zodra de IND tijd heeft ingepland om het asielverzoek in behandeling te nemen. Op het moment dat het asielverzoek in behandeling wordt genomen, wordt het officieel als zodanig geregistreerd. Als niet binnen de AC-procedure (48 procesuren, dit beslaat vier tot zes werkdagen) over het asielverzoek kan worden beslist, wordt de behandeling van het asielverzoek overgedragen aan een behandelkantoor. De asielzoeker wordt in dat geval overgebracht naar een asielzoekerscentrum (AZC). Sommige asielzoekers dienen later, bijvoorbeeld na afwijzing van het eerste asielverzoek, nog een of meerdere volgende asielverzoeken in. Een klein aantal asielaanvragen komt niet via het AC maar rechtstreeks bij een behandelkantoor binnen, zoals de aanvragen die worden gedaan door vreemdelingen die in vreemdelingenbewaring zitten.

Schema 1 De asielprocedure bij een eerste asielverzoek



In figuur 1 wordt het aantal asielverzoeken weergegeven, zoals zich dat heeft ontwikkeld vanaf het jaar 2000. De bovenste lijn betreft de totale asielinstroom, bestaande uit eerste asielaanvragen, tweede en volgende asielaanvragen en 'overige' aanvragen. Dit laatste betreft vooral in Nederland geboren kinderen van asielzoekers en personen in vreemdelingenbewaring (zie www.ind.nl; Nicolaas, 2006). Daarnaast worden in figuur 1 de aantallen eerste asielaanvragen weergegeven. Deze vormen onderdeel van de totaalcijfers. De cijfers met betrekking tot eerste asielaanvragen tot en met 2006 zijn geen officiële IND-cijfers, maar volgen uit een aparte analyse die het IND-Informatie- en Analysecentrum (INDIAC) eind 2005 heeft verricht, voor 2006 aangevuld met een schatting van het WODC (zie voor nadere uitleg en de aannamen die bij het samenstellen van het bestand is gehanteerd paragraaf 3.3.2). De cijfers over 2007 en 2008 zijn wel officiële IND-cijfers.⁶

Figuur 1 Eerste en totaal aantal asielverzoeken in Nederland, 2000 t/m 2008



Zie tabel 1 in de bijlage voor de onderliggende cijfers.

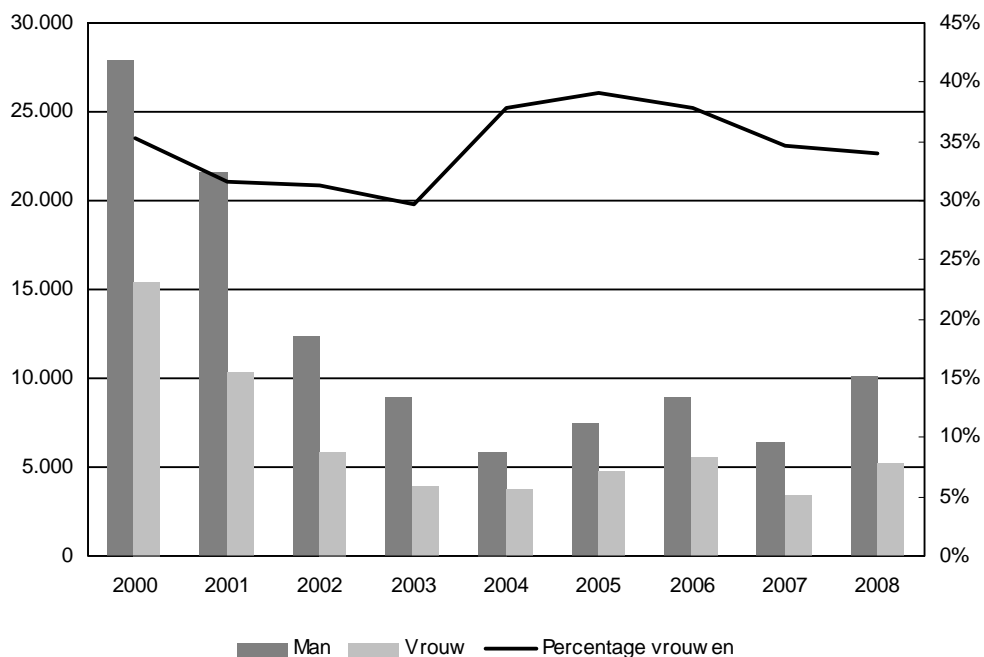
Het verschil tussen het aantal eerste asielverzoeken en het totaal aantal asielverzoeken was het grootst in de jaren 2000 en 2005. In beide jaren bedroeg het verschil ruim 5.000 asielverzoeken.⁷

⁶ Pas sinds augustus 2006 wordt het totaal aantal asielaanvragen in de registraties van de IND onderverdeeld in eerste asielaanvragen en tweede en volgende asielaanvragen. De Nederlandse asielcijfers die in nationale en internationale bronnen (zoals de Europese databank Eurostat en de databank van de UNHCR) zijn gepubliceerd, betreffen tot en met het jaar 2006 het totaal aantal asielverzoeken en vanaf het jaar 2007 alleen het aantal eerste asielverzoeken.

⁷ Het ontvangen IND-bestand bevat ook de aantallen tweede en volgende aanvragen. Wanneer deze worden opgeteld bij de eerste asielaanvragen komt er echter steeds een iets lager totaal aantal uit dan het officiële totaal aantal asielverzoeken. Het al dan niet meetellen van 'overige' aanvragen biedt geen verklaring. De oorzaak hiervan is ons niet bekend.

In de figuren 2 en 3 is het totaal aantal asielverzoeken in de periode 2000 tot en met 2008 uitgesplitst naar geslacht (exclusief de categorie onbekend) en leeftijd. Hieruit blijkt dat het grootste deel van de asielzoekers in alle jaren van het mannelijk geslacht is en dat veruit de meeste asielverzoeken worden ingediend door volwassenen.

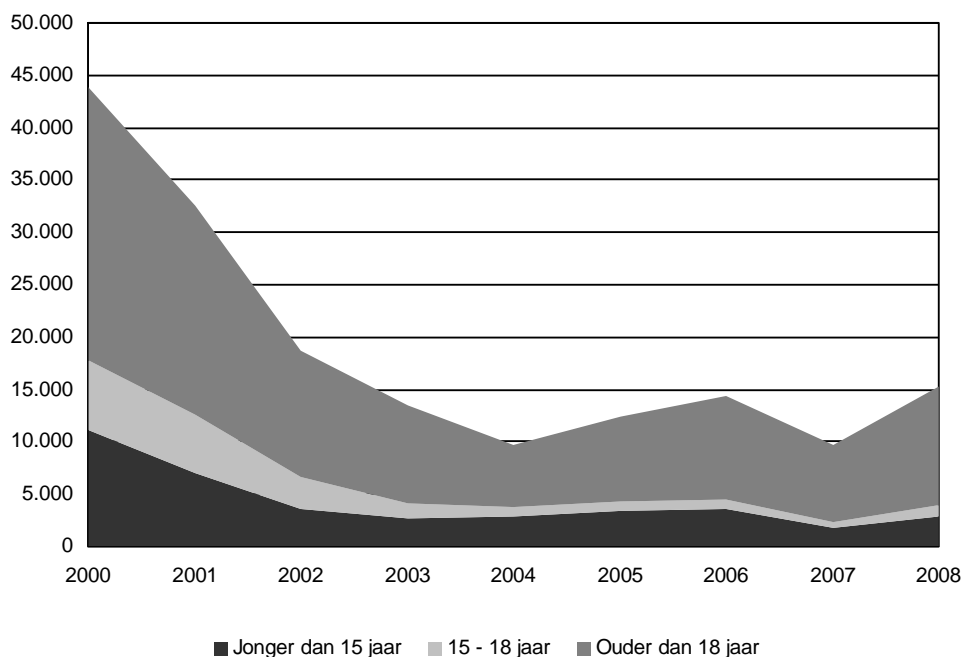
Figuur 2 Totaal aantal sielverzoeken in Nederland naar geslacht, 2000 t/m 2008



Zie tabel 2 in de bijlage voor de onderliggende cijfers.

Bron: IND

Figuur 3 Totaal aantal asielverzoeken in Nederland naar leeftijd, 2000 t/m 2008

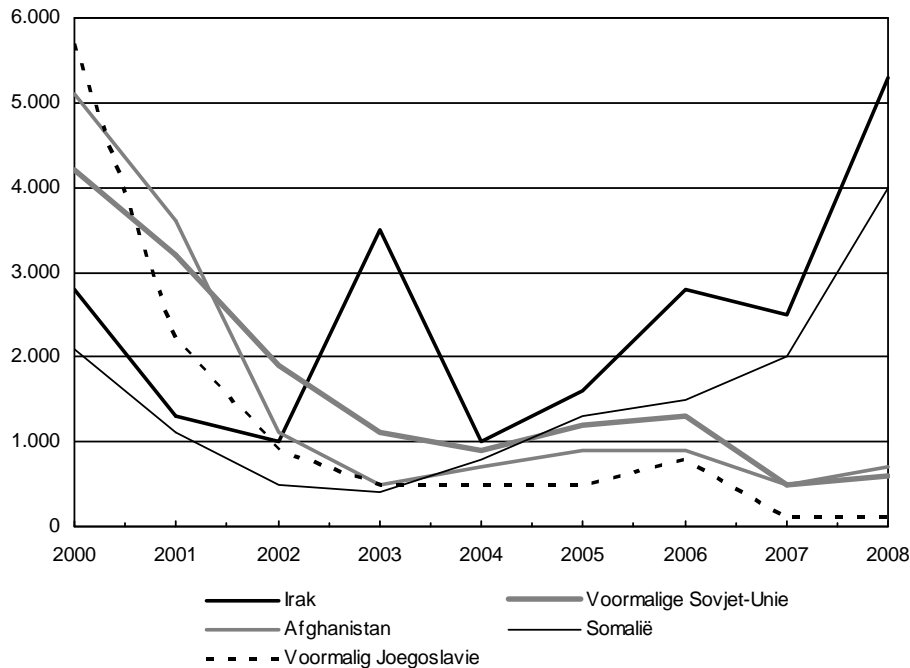


Zie tabel 3 in de bijlage voor de onderliggende cijfers.

Bron: IND

In figuur 4 zijn de totale aantallen asielverzoeken uitgesplitst naar nationaliteit. Afgebeeld worden de vijf nationaliteiten die in de periode 2000 tot en met 2008 het meest voorkwamen.

Figuur 4 Totaal aantal asielverzoeken in Nederland naar nationaliteit (top 5), 2000 t/m 2008



Zie tabel 4 in de bijlage voor de onderliggende cijfers.

Bron: IND

Te zien is dat in de eerste jaren na 2000 de grootste asielstromen van dat moment (ex-Joegoslaven, Afghanen en asielzoekers uit voormalige Sovjetrepublieken) sterk afnamen. Uit Angola, waar tot de dood van de UNITA partijleider Savimbi in 2002 de interne onrust voortduurde, en uit Sierra Leone, waar van 1991 tot 2000 een burgeroorlog had gewoed, bleven kleinere groepen asielzoekers komen (Van Heelsum, 2006). De asielzoekerstroom als geheel liep na 2002 verder terug (Sprangers & Nicolaas, 2008).

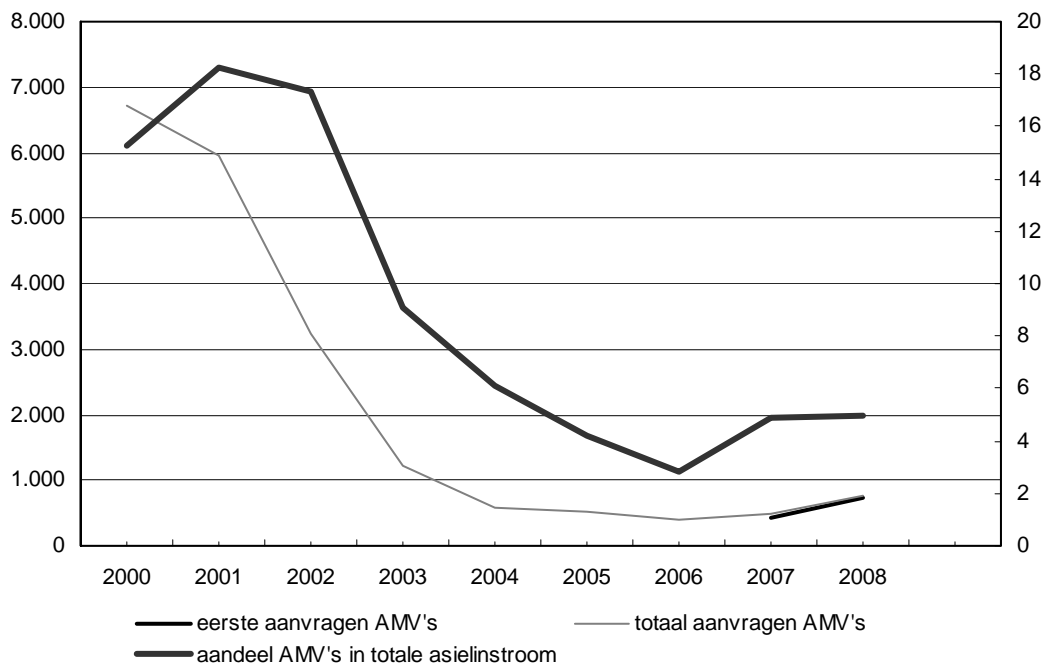
In recente jaren 2004-2007 is de instroom van asielzoekers op het lage niveau van 1988 teruggekeerd, al stegen de aantallen in 2005 en 2006 weer licht, met name vanwege de asielzoekers uit Somalië, dat in een oorlog met Ethiopië betrokken was geraakt en uit Irak, waar het na de machtsoverdracht van de VS aan de tijdelijke Irakese regering onrustig bleef. Ook in 2008, een jaar waarin de instroom weer is gestegen, kwamen veruit de grootste groepen asielzoekers uit Somalië en Irak.

Box 1 Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen

In de asielcijfers die wij in dit rapport publiceren zijn ook de aanvragen van Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV's) opgenomen. Het gaat hier om personen die jonger zijn dan achttien jaar, die niet gehuwd zijn of als partner geregistreerd zijn of zijn geweest. Een minderjarige wordt als alleenstaand beschouwd 'als hij niet wordt begeleid door zijn meerderjarige ouder(s) of door een eventuele in het buitenland reeds toegewezen voogd' (Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire 2005/12). Als een asielzoeker stelt een AMV te zijn, dan wordt zijn of haar asielverzoek als zodanig geregistreerd. Deze eerste registratie blijft ongewijzigd, ook als later blijkt dat de persoon in kwestie in werkelijkheid niet minderjarig of niet alleenstaand was.

In figuur 5 staat het aantal asielaanvragen dat in de jaren 2000 tot en met 2008 is ingediend door gestelde AMV's. Deze figuur is alleen gebaseerd op officiële cijfers.^a

Figuur 5 Asielverzoeken van Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen in Nederland, 2000 t/m 2008



Zie tabel 5 in de bijlage voor de onderliggende cijfers.

Bron: IND

Uit figuur 5 blijkt dat vooral na 2001 een scherpe daling van het aantal asielaanvragen van AMV's is opgetreden. Deze daling was zelfs nog geprononceerder dan die van het totaal aantal asielaanvragen (zie de lijn die het percentage AMV's in de totale asielinstroom weergeeft). Dit houdt mogelijk verband met de aanscherping van het AMV-beleid in 2001 (zie Kromhout & Leijstra, 2006). Of deze daling uniek is voor Nederland of onderdeel uitmaakt van een trend in heel Noord-West Europa hebben wij in het tijdsbestek van dit rapport echter niet kunnen vaststellen. Noch de UNHCR noch Eurostat publiceren aparte AMV-cijfers. Ook zijn er aanwijzingen dat binnen Europa verschillende definities worden gehanteerd. Deze kwestie zal dan ook aan de orde komen in een onderzoek naar het beleid en de cijfers aangaande ongebegeleide minderjarige vreemdelingen in Europa, dat het Europees Migratie Netwerk in 2009 zal publiceren.

^a In het eerdergenoemde IND-bestand worden ook verschillende categorieën AMV-aanvragen vermeld. Hierop hopen wij in een volgende publicatie in te kunnen gaan.

Hieronder gaan we in op de belangrijkste ontwikkelingen in het asielbeleid die zich tussen 2000 en 2008 hebben voorgedaan. Omdat deze periode ook in de

rest van het hoofdstuk centraal staat bespreken we het asielbeleid voor deze periode uitvoeriger dan bij de voorgaande tijdvakken is gebeurd. Achtereenvolgens komen de invoering van de Vreemdelingenwet 2000, de uitgevoerde pardonregelingen en de regelgeving van de Europese Unie aan de orde.

Invoering Vreemdelingenwet 2000

Op 1 april 2001 trad de huidige Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) in werking. Doel van deze wet was de duur van asielprocedures te verkorten en de kwaliteit van de eerste beslissing over een asielverzoek te verhogen. Verwacht werd dat Nederland door een kortere asielprocedure minder aantrekkelijk zou worden voor asielzoekers, vooral ook in vergelijking met andere Europese landen (TK 1998-1999, 26 732, nr. 3 en 7). Tegelijkertijd werd echter verondersteld dat asielzoekers gebaat zouden zijn bij snelle duidelijkheid over hun toekomst (zie Kromhout, 2006, voor een analyse van de beleidstheorie met betrekking tot de Vw 2000).

Op grond van de Vw 2000 kunnen asielzoekers voor slechts één type verblijfsstatus in aanmerking komen, namelijk voor een verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd, die na vijf jaar kan worden omgezet in een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd (art. 28 Vw 2000).⁸ Als gevolg van de invoering van de zogenoemde ‘meeromvattende beschikking’ (art. 45 Vw 2000) betekent een afwijzing van het asielverzoek automatisch dat de vreemdeling de opvang moet verlaten en binnen een bepaalde tijd uit Nederland moet vertrekken (art. 61 Vw 2000). Daarnaast werd in de Vw 2000, ter vervanging van de bezwaarfase, de voornemenprocedure geïntroduceerd en werd een beperkt hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) opengesteld. Voorts werd aan het instellen van beroep tegen een afwijzende beslissing op een asielverzoek standaard schorsende werking verbonden, met uitzondering van beroepen tegen afwijzingen in de AC-procedure (art. 82 Vw 2000). Dit betekent dat asielzoekers van wie het verzoek is afgewezen in de AC-procedure de uitkomst van hun eventuele beroepsprocedure niet ‘automatisch’ in Nederland mogen afwachten (zie voor een nadere bespreking van deze en andere nieuwe elementen van de Vw 2000, zie Kromhout, Kok, Munk, & Beenackers, 2006).

Terwijl bovengenoemde onderdelen van de Vw 2000 van toepassing zijn op iedereen die in Nederland asiel aanvraagt, zijn er ook wettelijke instrumenten die in een bepaalde periode alleen worden toegepast op specifieke groepen asielzoekers. Het betreft met name het categoriale beschermingsbeleid, en het besluit- en vertrekmoratorium. Een categoriaal beschermingsbeleid kan worden ingesteld als naar het oordeel van de Staatssecretaris van Justitie, voor een bepaalde categorie asielzoekers, terugkeer naar het land van herkomst van bijzondere hardheid zou zijn, in verband met de algehele situatie aldaar. De betreffende categorie asielzoekers komt dan in aanmerking voor een verblijfsvergunning op grond van artikel 29 lid 1 onder d Vw 2000. De term ‘categoriaal beschermingsbeleid’ en de randvoorwaarden waaronder dit wordt gevoerd zijn vergelijkbaar met het vroegere beleid met betrekking tot de Voorwaardelijke Ver-

⁸ Aanvankelijk kon de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd voor maximaal drie jaar worden verleend. Bij de wetwijziging van 1 september 2004 werd deze termijn verlengd tot vijf jaar (Stb 2004, nrs. 299 en 430).

gunning tot Verblijf (VVTV) (TK 2000-2001, 19 637, nr. 588). Uitgangspunt van het oude VVTV-beleid en het huidige categoriale beschermingsbeleid is de tekst van de VVTV-indicatorenbrief uit 1997 (TK 1997-1998, 19 637, nr. 308). In het huidige artikel 3.106 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) zijn drie indicatoren geformuleerd aan de hand waarvan de Staatssecretaris van Justitie kan beoordelen of sprake is van een situatie die aanleiding geeft tot het voeren van een categoriaal beschermingsbeleid. Deze zijn:

- de aard van het geweld in het land van herkomst, met name de ernst van de schendingen van de mensenrechten en het oorlogsrecht, de mate van willekeur, de mate waarin het geweld voorkomt en de mate van geografische spreiding van het geweld;
- de activiteiten van internationale organisaties ten aanzien van het land van herkomst indien en voorzover deze een graadmeter vormen voor de positie van de internationale gemeenschap ten aanzien van de situatie in het land van herkomst;
- het beleid in andere landen van de Europese Unie.

Naast de mogelijkheid tot het voeren van een categoriaal beschermingsbeleid, voorziet de Vw 2000 in de mogelijkheid tot het instellen van een besluitmoratorium (art. 43 Vw 2000). Hiermee kan de wettelijke termijn van 6 maanden waarbinnen over een asielverzoek dient te worden beslist, voor 'bepaalde categorieën vreemdelingen' met maximaal één jaar worden verlengd. Dit kan gebeuren in drie situaties, namelijk bij:⁹

- 1 een naar verwachting korte periode van onzekerheid over de situatie in het land van herkomst op grond waarvan redelijkerwijs niet kan worden beslist of de aanvraag kan worden ingewilligd;
- 2 een situatie in het land van herkomst op grond waarvan de aanvraag wel kan worden ingewilligd, maar waarvan men verwacht dat deze van korte duur zal zijn;
- 3 een dermate groot aantal ingediende asielaanvragen uit een bepaald land of een bepaalde regio dat het redelijkerwijs niet mogelijk is om daarop tijdig een beslissing te nemen.

Ten slotte is in de Vw 2000 de mogelijkheid tot het instellen van een vertrek-moratorium gecreëerd (art. 45, lid 4 en 5, Vw 2000), waarmee voor een periode van maximaal één jaar uitstel van vertrek wordt geboden aan uitgeprocedeerde asielzoekers uit een bepaald land of een bepaalde regio waar de situatie (tijdelijk) onrustig is.

Pardonregelingen

Een ander belangrijk aspect van het Nederlandse asielbeleid tussen 2000 en 2008 betreft de verschillende uitgevoerde pardonregelingen. In de jaren na de introductie van de Vw 2000 heeft in Nederland een politiek en maatschappelijk debat gewoed over hoe om te gaan met asielzoekers die nog onder de oude vreemdelingenwet een asielverzoek hadden ingediend en daarover nog geen

⁹ Het instellen van een besluitmoratorium wegens een eerder opgelopen achterstand in de verwerking van asielaanvragen is niet mogelijk. Dit is nog eens expliciet door de Tweede Kamer vastgesteld door het aannemen van het amendement Rouvoet (TK 1999-2000, 26 732, nr. 67).

definitief uitsluitel hadden gekregen. In dat kader stelde de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie Nawijn tijdens een manifestatie van Vluchtelingenwerk Nederland op 14 januari 2003 dat voor een aantal 'schrijnende gevallen' een oplossing gevonden zou kunnen worden. Naar aanleiding van deze opmerking is een groot aantal hernieuwde asielverzoeken, zogenoemde '14-1 brieven', ingediend (TK 2002-2003, 19 637, nr. 712).

Enkele maanden later nam de Tweede Kamer twee moties aan waarin de minister werd gevraagd een verblijfsvergunning te verlenen aan asielzoekers die al vele jaren wachtten op een definitieve beslissing op hun asielaanvraag. De motie-Varela verzocht in dit verband om een algemene regeling waarbij asielzoekers die aan bepaalde criteria zouden voldoen een verblijfsvergunning zouden krijgen (TK 2002-2003, 19 637, nr. 723). Naar aanleiding van deze motie is onder de nieuw aangetreden minister Verdonk een Eenmalige Regeling ontworpen voor asielzoekers die minstens vijf jaar in afwachting waren van een definitieve beslissing over hun eerste asielverzoek (Stc. 2003, 191, p. 11). De uitvoering van de Eenmalige Regeling is in 2003 afgerond. In totaal zijn circa 5.800 dossiers onderzocht en kregen 2.097 asielzoekers op basis van deze regeling een verblijfsvergunning (TK 2003-2004, 19 637, nr. 805). In 2003 en de jaren daarna heeft de IND daarnaast vele duizenden '14-1-brieven' ontvangen (TK 2003-2004, 19 637 en 29 537, nr. 910). Brieven die na 17 maart 2005 werden ingediend, zijn echter als een reguliere (niet-asiel) aanvraag in behandeling genomen (TK 2006-2007, 19 637, nr. 1131).

Na de Tweede Kamerverkiezingen van 22 november 2006 werden in de Tweede Kamer nogmaals twee moties aangenomen die betrekking hadden op het verlenen van een verblijfsvergunning aan asielzoekers die onder de oude vreemdelingenwet een asielverzoek hadden ingediend en sindsdien zonder verblijfsstatus in Nederland verbleven (TK 2006-2007, 19 637 nrs. 1106 en 1111). In de moties werd het demissionaire kabinet verzocht de uitzetting van vreemdelingen op te schorten, totdat een nieuw aangetreden kabinet met de nieuwe Tweede Kamer over een pardonregeling zou hebben gesproken. Een half jaar later presenteerde de nieuw aangetreden Staatssecretaris van Justitie Albayrak aan de Tweede Kamer de uitgangspunten van de 'Regeling afwikkeling nalatenschap oude vreemdelingenwet' (TK 2006-2007, 31 018, nr. 2; Staatscourant 13 juni 2007, nr. 111, p. 12). Op grond van deze regeling konden vreemdelingen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning mits ze vóór 1 april 2001 een asielaanvraag hadden ingediend, sindsdien ononderbroken in Nederland hadden verbleven en niet veroordeeld waren voor een strafbaar feit waarbij een onvoorwaardelijke straf van meer dan één maand was opgelegd. De vreemdelingen op wie de regeling betrekking had, waren of reeds bekend bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), of konden (tot uiterlijk 1 januari 2009) middels een burgemeestersverklaring voor de regeling worden aangemeld.¹⁰ Op grond van deze regeling zal naar verwachting aan in totaal tussen 25.000 en 30.000 vreemdelingen een verblijfsvergunning worden verleend (TK 2008-2009, 31 018, nr. 48).

¹⁰ Op 3 december 2008 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat de weg voor het indienen van een aanvraag als onvoldoende adequate rechtsgang moet worden aangemerkt, en dat tegen het niet doen van een aanbod tot het ambtshalve verlenen van een verblijfsvergunning schriftelijk bezwaar kan worden gemaakt (ABRvS, 3 december 2008, zaaknrs. 200802873/1 en 200803104/1).

Regelgeving van de Europese Unie

Op het terrein van asiel is naast nationaal beleid ook, en in toenemende mate, regelgeving van de Europese Unie van belang. Het gaat dan om verordeningen (regels die, net als nationale wetten, direct gelden voor alle inwoners van de landen van de Europese Unie) en richtlijnen (besluiten van de Europese Unie die nog in nationale wetgeving moeten worden omgezet).

Eén van de eerste onderwerpen waarover de Europese lidstaten overeenstemming bereikten, betrof de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Om te voorkomen dat asielzoekers in meerdere lidstaten van de Europese Unie asiel aanvragen, en vervolgens lange tijd in onzekerheid verkeren over de beslissing op hun asielverzoek, zonder waarborg te hebben dat hun asielverzoek door een EU lidstaat in behandeling wordt genomen, is reeds in 1990 de Overeenkomst van Dublin (OvD) tot stand gekomen.¹¹ Daarin is overeengekomen dat de EU lidstaat waar een asielzoeker voor het eerst voet op EU grondgebied zet, verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek. De OvD trad in september 1997 in werking en is in 2003 vervangen door EG-verordening 343/2003 (Dublin II),¹² waarmee de werking van de OvD onder het gemeenschapsrecht is gebracht. Vervolgens zijn eind 2000 en begin 2002 twee verordeningen verschenen die tot doel hadden de uitvoering van de OvD te verbeteren. De eerste betrof de instelling van 'Eurodac', een informatiesysteem bedoeld voor de vergelijking van vingerafdrukken van asielzoekers en illegale immigranten.¹³ Nu van elke asielzoeker (en illegale migrant) bij binnenkomst op EU grondgebied vingerafdrukken worden gemaakt, kan beter worden vastgesteld in welke EU lidstaat de asielzoeker voor het eerst voet op EU grondgebied heeft gezet. Als de asielzoeker op een later moment bij een andere lidstaat¹⁴ een asielverzoek indient, kan hij als zogenoemde Dublinclaimant worden overgebracht naar de eerst onvangende staat. De andere verordening regelde de vaststelling van sommige bepalingen voor de uitvoering van het Eurodac-informatiesysteem.¹⁵

Naast de regelingen die voortbouwden op de OvD zijn in de afgelopen jaren een vijftal richtlijnen vastgesteld die tot doel hebben een evenwicht te bevorderen tussen de inspanningen van de lidstaten in de opvang van asielzoekers. Door in de EU lidstaten een gemeenschappelijk niveau van bescherming te bieden, wordt tevens getracht secundaire migratiestromen van asielzoekers te beperken. Omdat de werking van deze richtlijnen zich in de periode tot en met 2007 nog niet deed gelden, is een beknopte beschrijving van de inhoud van de richtlijnen opgenomen in de bijlage.

Ondanks de pogingen om een gemeenschappelijk Europees asielbeleid tot stand te brengen zijn er tussen de EU-lidstaten nog grote verschillen in de aantallen asielverzoeken die zij ontvangen. In de volgende paragraaf concentreren wij ons

¹¹ Pb. EU C 254 van 19 augustus 1997; Trb. 1991, nr. 129 en Trb 1997, nr. 236.

¹² Pb. EU L 50 van 25 februari 2003. In september 2003 volgde Verordening EG/1560/2003 (uitv. Dublin II) betreffende enkele uitvoeringsbepalingen van de 'Dublin II'-verordening, Pb. EU L 222 van 5 september 2003.

¹³ Verordening EG/2725/2000 (Eurodac), Pb. EU L 316 van 15 december 2000.

¹⁴ Naast de EU lidstaten zijn ook IJsland en Noorwegen betrokken bij de uitvoering van de Dublinovereenkomst.

¹⁵ Verordening EG/407/2002 (uitv. Eurodac), Pb. EU L 62 van 5 maart 2002.

op de situatie in Nederland en vergelijken deze met die van andere Noord-West Europese landen.

3.3 Bestemmingen van asielmigranten

In paragraaf 3.1 zijn we ingegaan op de oorzaken van vluchtelingenstromen, en de diversiteit en onderlinge verwevenheid van vluchtmotieven. In deze paragraaf kijken we naar de regio's en landen waar asielzoekers een heenkomen zoeken.

3.3.1 Vluchtelingenstromen wereldwijd

Elk jaar brengt de UNHCR in kaart hoeveel mensen, vanwege oorlog of geweld, op de vlucht zijn. De UNHCR maakt daarbij onderscheid naar personen die in een ander land als vluchteling zijn erkend of een andere verblijfstatus hebben ontvangen (*refugees*); personen die nog in afwachting zijn van een definitieve beslissing over hun asielverzoek (*asylum seekers*); ontheemden in eigen land, en staatlozen. Het totaal aantal personen naar wie als zodanig de zorg van de vluchtelingenorganisatie uitgaat, lag de afgelopen jaren rond de 20 miljoen. In 2006 is echter, mede door de conflicten in Afghanistan en Irak, het totale aantal gestegen naar 32,9 miljoen; in 2007 was sprake van een lichte daling naar 31,7 miljoen (UNHCR, 2008).

Het merendeel van de vluchtelingenpopulatie verblijft in Azië en Afrika. In deze twee werelddelen verbleef in de jaren 2000 tot en met 2007 zo'n 60% tot 75% van alle vluchtelingen wereldwijd (zie tabel a). Met name in Pakistan, Syrië, Jordanië, Kenia en Zuid-Afrika verbleef een groot aantal vluchtelingen en asielzoekers. Daarnaast bevonden zich in Irak, Congo, Somalië en Uganda enkele miljoenen ontheemden.

Het deel van de vluchtelingenpopulatie dat in Latijns Amerika verblijft, is de afgelopen jaren gestegen van 3% in 2000 naar 11% in 2007 en bestaat voornamelijk uit Colombianen die in hun eigen land ontheemd zijn geraakt. De vluchtelingenpopulatie in Europa is in diezelfde periode gedaald van 26% naar 10%. Het grootste deel daarvan bestaat uit personen aan wie een (tijdelijke) verblijfsstatus is verleend. Het aantal personen dat op het Europese continent verblijft en nog in afwachting is van een beslissing over het asielverzoek is evengoed sinds 2000 gedaald van 520.000 naar 235.000 in 2007. Ook het deel van de vluchtelingenpopulatie dat in Noord Amerika (de VS en Canada) verblijft, blijkt sinds 2000 te zijn gedaald van 5% naar 2% in 2007. In Oceanië (Australië en Nieuw Zeeland) verbleef in dezelfde periode minder dan 1% van de totale vluchtelingenpopulatie.

Tabel a Vluchtelingenpopulatie wereldwijd in percentages, 2000 t/m 2007

Bestemming	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Afrika	27,7	20,9	22,2	25,2	24,9	24,6	29,7	33,9
Azië	38,6	44,4	45,3	35,9	37,0	42,1	45,4	43,3
Europa	25,8	25,0	21,9	25,0	22,7	17,6	10,4	9,6
Latijns Amerika	2,6	3,9	5,1	7,7	10,6	11,9	10,8	11,3
Noord Amerika	4,8	5,5	5,1	5,8	4,4	3,4	3,5	1,8
Oceanië	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,1
Totaal x 1000	21.870,6	19.870,5	20.690,9	17.013,8	19.525,6	21.049,9	32.865,3	31.677,8

Bron: UNHCR

3.3.2 De verdeling van asiolverzoeken tussen Noord-West Europese landen

In de vorige paragraaf is aangegeven dat slechts een klein deel van het totaal aantal vluchtelingen in de wereld naar Europa gaat. Daarbinnen is Noord-West Europa een belangrijke bestemmingsregio gebleken. De verschillende landen in deze regio ontvangen verschillende aantallen asiolverzoeken. Er blijkt daarbij sprake te zijn van een 'waterbedeffect': vermindering van de instroom in land A betekent vergroting van de instroom in land B, en andersom. Het aantal asielaanvragen in Nederland wordt derhalve bepaald door de totale instroom in Europa en door de wijze waarop die instroom over de Europese bestemmingslanden wordt verdeeld (Grütters, 2003, 2006; Van Wissen & Jennissen, 2008). In deze paragraaf laten we zien hoe de verdeling van het aantal asiolverzoeken in Noord-West Europa er de laatste jaren heeft uitgezien. In de volgende paragraaf proberen we de aangetroffen verdeling te verklaren.

Het ligt voor de hand dat het aantal asielaanvragen in Nederland samenhangt met het aantal asielaanvragen in de landen van Noord-West Europa.¹⁶ Dit neemt niet weg dat ook in Zuid-Europese landen als Italië en Griekenland (steeds meer) asiolverzoeken worden ingediend (zie UNHCR, 2008). Volgens Cangiano en Strozza (2008) kunnen Italië, Spanje, Griekenland en Portugal echter beschouwd worden als een aparte migratieregio. De auteurs wijzen in dit verband onder meer op de emigratiegeschiedenis van deze landen, hun migratiebeleid (waaronder het regelmatig regulariseren van illegaal verblijvend) en hun economische structuur, waarin relatief veel ruimte bestaat voor al dan niet legale, laaggeschoolde (seizoens)arbeiders. Potentiële asielaanvragers in deze landen gaan mogelijk eerder aan de slag als illegale arbeider dan dat zij een asiolverzoek indienen.

Binnen Noord-West Europa hebben het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk en Zweden in de periode 2000 tot en met 2007 de meeste asiolverzoeken gekregen (UNHCR, 2005, 2006, 2008). Tot het jaar 2007 kan het officiële aantal asiolverzoeken in Nederland echter niet zomaar worden vergeleken met de asielfcijfers van deze en andere bestemmingslanden.¹⁷ De officiële Nederlandse

¹⁶ Hiertoe rekenen we de EU-landen België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden plus Noorwegen en Zwitserland.

¹⁷ Dit is in het verleden echter wel veelvuldig gebeurd, onder andere in de Rapportages Vreemdelingenketen.

jaarcijfers betroffen tot 2007 namelijk zowel eerste als tweede en volgende asielaanvragen. Volgens de UNHCR betreffen de jaarcijfers van andere Europese bestemmingslanden in de regel alleen eerste asielaanvragen. Of hierop, naast Nederland, nog andere uitzonderingen zijn (of zijn geweest), is niet geheel duidelijk. Behalve door dit probleem wordt de vergelijkbaarheid bedreigd door nog andere definitieverschillen. Eén daarvan betreft de wijze waarop wordt omgegaan met meereizende gezinsleden van een asielzoeker: wordt er in dat geval slechts één asielverzoek geteld, of telt elk gezinslid als een asielverzoek (zie ook de box 'bronnen en definities').

Box 2 Bronnen en definities

Bronnen Europese asielcijfers

Bij de zoektocht naar de asielcijfers van de Noord-West Europese landen hebben we ons geïntereerd op twee veelgebruikte bronnen: de database van de UNHCR^a en de database van het Statistisch Bureau van de Europese Gemeenschappen, Eurostat.^b De data die in beide bronnen zijn opgenomen zijn aangeleverd door de nationale overheden.^c Een andere bron die in nationale en internationale overheidsrapportages wordt aangehaald betreft de Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees (IGC).^d Deze hebben wij echter niet kunnen gebruiken, omdat de website van de IGC niet voor het publiek toegankelijk is.^e

Om een keuze te kunnen maken tussen de databases van de UNHCR en Eurostat hebben we voor diverse landen en jaren de daarin gepubliceerde asielcijfers met elkaar vergeleken. Voor de Noord-West Europese landen waarin wij het meest geïnteresseerd waren hebben we ook vergelijkingen gemaakt met rapportages van de nationale overheden. Gebleken is dat er verschillen bestaan tussen de cijfers die in de databases van de UNHCR en Eurostat zijn opgenomen. Soms betreft het alleen afrondingsverschillen,^f in andere gevallen substantiële afwijkingen. Dit wijst erop dat de onderliggende definities bij Eurostat en de UNHCR niet (steeds) dezelfde zijn. Omdat Eurostat geen definities per land publiceert is dit echter niet na te gaan. Op de website en in de trendrapportages van de UNHCR worden wel voetnoten met betrekking tot specifieke landen gepubliceerd, maar om een overzicht te krijgen van welke definitie in welk jaar voor welk land gold is nogal wat speurwerk nodig. Bovendien worden sommige definitiekwesties, zoals de vraag of Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (en volgens welke definitie) in de cijfers zijn opgenomen, daarin niet besproken.^g Aangezien de data van de UNHCR de best gedocumenteerde zijn hebben we toch voor deze bron gekozen. De database is gebruikt om de instroomcijfers van Afghaanse, Somalische en Irakese asielzoekers te genereren.^h Voor de totale asielinstroom per jaar hebben we UNHCR-rapportages gebruikt (UNHCR 2005, 2006, 2008).

Definities

De officiële Nederlandse asielcijfers betreffen sinds augustus 2006 alle in behandeling genomenⁱ asielverzoeken van individuen die een eerste asielverzoek indienen of namens wie een eerste asielverzoek wordt ingediend, met inbegrip van Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV), exclusief uitgenodigde vluchtelingen.^j Tot die datum betreffen de asielcijfers zowel eerste als tweede en volgende en overige^k aanvragen. Het gaat om aanvragen die in of aan de grens met Nederland zijn ingediend.^l

De definities die andere landen hanteren of in het verleden hebben gehanteerd kunnen op elk onderdeel van de Nederlandse definitie afwijken. Zo heeft ook Duitsland in het verleden tweede en volgende asielaanvragen meegeteld (tot 1995, zie www.bamf.de). Het Verenigd Koninkrijk telde een aantal jaar geleden alleen hoofdaanvragers, en niet de aanvragen van de zogenoemde 'dependents', terwijl Frankrijk in sommige jaren bijvoorbeeld de aanvragen van minderjarigen tot zestien jaar buiten beschouwing liet (UNHCR, 2004) (zie ook Van der Erf, Heering, & Spaan, 2006). Voor de Noord-West Europese landen die centraal staan in de paragrafen 3.3, 3.5 en 3.6 hebben we evenwel met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kunnen vaststellen, dat de definitie die ten grondslag ligt aan de asielcijfers uit de UNHCR-database met betrekking tot de jaren 2000 tot en met 2008, overeenkomt met de bovengenoemde, huidige Nederlandse instroomdefinitie (zie ook de voetnoten bij tabel in bijlage).

a UNHCR Statistical Online Population Database, www.unhcr.org/statistics

b <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

- c In de UNHCR-database zijn ook gegevens opgenomen die afkomstig zijn van de UNHCR zelf, namelijk met betrekking tot die landen waar niet een nationale overheid maar de UNHCR asiolverzoeken behandelt (zie UNHCR, 2008).
- d In deze organisatie participeren 16 staten in West-Europa, Noord-Amerika en Australië, evenals de UNHCR, de IOM en de Europese Commissie.
- e Een andere mogelijke bron die wij evenmin gebruikt hebben is de European Council on Refugees and Exiles (ECRE), een internationale koepelorganisatie van (voornamelijk) NGO's, die landenrapporten uitbrengt met asielcijfers die afkomstig zijn van nationale overheden.
- f Asielcijfers uit verschillende bronnen verschillen vaak licht als gevolg van het al of niet afronden van cijfers, en door verschillen in de wijze van afronding (b.v. op de dichtstbijzijnde 5 of 10; eindigt een getal b.v. op 13, dan wordt dit in het eerste geval afgerond op 15 en in het tweede geval op 10).
- g In sommige gevallen kunnen de definities wel worden afgeleid door de cijfers uit beide databases te vergelijken met de cijfers (en de bijbehorende toelichting) in nationale rapportages.
- h Extractiedatum 11 december 2008.
- i Dus exclusief de afspraken die bewoners van de Tijdelijke Noodvoorziening maken om een asiolverzoek te gaan dienen. In het verleden hebben deze wel korte tijd deel uitgemaakt van de nationale definitie van asielinstroom (zie TK 1998-1999, 19637, nr. 410, TK 2000-2001, 19 637, nr. 559, TK 2000-2001, 19 637 & 27 557, nr. 599).
- j De Rapportage Vreemdelingenketen over 2005 suggereert dat alleen in 2005 uitgenodigde vluchtelingen in de asielcijfers zijn meegenomen (zie TK 2005-2006, 19637, nr. 1025).
- k Vooral van in Nederland tijdens de asielprocedure geboren kinderen en van mensen in vreemdelingenbewaring.
- l Plus, tot mei 2003, jaarlijks enkele asielaanvragen die in het buitenland werden ingediend bij een Nederlandse ambassade of consulaat (persoonlijke communicatie INDIAC, 23/02/2009).

Om de Nederlandse asielcijfers toch met die van andere Noord-West Europese landen te kunnen vergelijken hebben we gebruik gemaakt van een bestand dat in het verleden door het Informatie- en Analysecentrum van de IND (INDIAC) is gemaakt ten behoeve van een studie van Grütters van de Radboud Universiteit Nijmegen.¹⁸ Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen personen die een asiolverzoek hebben ingediend en op dat moment nog niet bekend waren bij de IND (i.e. nog niet waren opgenomen in het databestand van de IND), en asielzoekers die op dat moment al wel bekend waren bij de IND.¹⁹ Alleen de asiolverzoeken van de eerstgenoemde groep zijn als 'eerste asiolverzoeken' aangemerkt.²⁰ Uit dit bestand kon het aantal eerste asielaanvragen worden gedestilleerd voor de periode tot en met 2005. Het aantal eerste asielaanvragen in het jaar 2006 is geschat op basis van de verhouding eerste versus tweede en volgende asielaanvragen in 2007, het jaar waarvoor voor het eerst een officieel aantal eerste asielaanvragen is gepubliceerd.²¹ De Nederlandse asielcijfers die op deze wijze zijn vastgesteld worden hieronder vergeleken met die van de andere Noord-West Europese landen. Het is mogelijk dat de cijfers van deze landen elkaar enigszins overlappen, aangezien asielzoekers in principe in meerdere landen asiel kunnen aanvragen (UNHCR, 2008). Op grond van de Overeenkomst van Dublin kunnen

¹⁸ Grütters heeft dit bestand ontvangen, bewerkt en gebruikt ten behoeve van zijn rapport '*Effecten van groepsgebonden asielbeleidsmaatregelen*' (2006, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken). Wij zijn hem, de IND en de ACVZ zeer erkentelijk voor het mogen hergebruiken van dit bestand ten behoeve van onderhavig rapport.

¹⁹ Deze laatste groep betreft ook asielzoekers die eerder een niet-asiel gerelateerde (reguliere) verblijfsvergunning hadden aangevraagd.

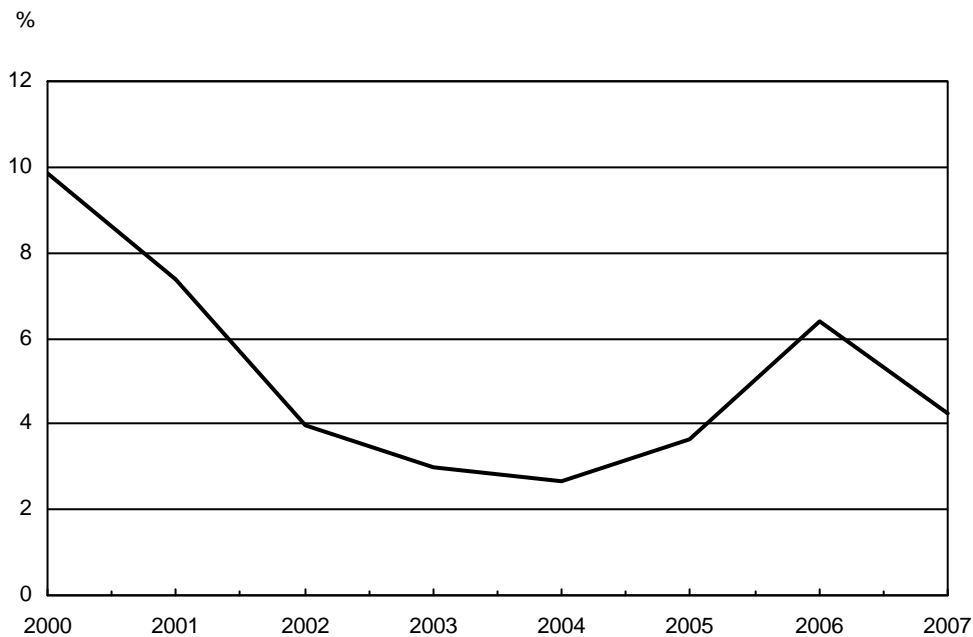
²⁰ Omdat eerste asiolverzoeken die volgen op verzoeken om een reguliere verblijfsvergunning niet worden meegerekend, levert dit een onderschatting op, die vermoedelijk echter niet groot is (zie Grütters, 2006).

²¹ Het jaar 2008 wordt in deze figuur niet vermeldt, omdat de benodigde gegevens uit andere landen dan Nederland bij het schrijven van dit hoofdstuk nog niet beschikbaar waren.

zij binnen de EU naar het land van eerste aanvraag worden teruggestuurd (zie paragraaf 3.2.6).

In figuur 6 wordt het aandeel van Nederland weergegeven in de totale Noord-West Europese asielinstroom, dat wil zeggen de totale instroom in België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland (niet gecorrigeerd voor inwonertal).²²

Figuur 6 Aandeel Nederland in (veronderstelde) eerste asielverzoeken in Noord-West Europa (%), 2000 t/m 2007



Zie tabellen 6a en 6b in de bijlage voor de onderliggende cijfers en bronnen.

Ziet het patroon van de asielinstroom in Nederland er nu anders uit wanneer we in plaats van de absolute cijfers (zie figuur 1, paragraaf 3.2.6), de relatieve cijfers (figuur 6) bekijken? Opvallend genoeg is dat niet het geval: het ontwikkelingspatroon van de absolute instroom in Nederland komt sterk overeen met dat van de ontwikkeling van het aandeel van Nederland in de Noord-West Europese asielzoekersinstroom.

Dit betekent dat veranderingen in de instroom in Noord-West Europa als geheel niet altijd even sterk doorwerken in de Nederlandse instroom: meer (of minder) asielzoekers in Noord-West Europa betekent niet automatisch meer (of minder) asielzoekers in Nederland. Zou Nederland immers een vast percentage ontvangen van de totale asielzoekersinstroom in Noord-West Europa, dan zou figuur 6 een rechte lijn laten zien. In plaats daarvan varieert het aandeel van Nederland

²² Andere studies (zie paragraaf 3.4.3) corrigeren nogal eens voor het inwonertal van bestemmingslanden, door de aantallen asielzoekers *per hoofd van de bevolking* te vergelijken. Dit kan worden opgevat als maat voor de opnamecapaciteit van een land. Andere maten zouden de bewoonbare oppervlakte of het Bruto Binnenlands Product (BBP) van een land kunnen zijn. Omdat wij in dit hoofdstuk niet zijn geïnteresseerd in opnamecapaciteit maar in migratiepogingen laten wij een dergelijke correctie hier achterwege.

in de periode 2000 tot en met 2007 tussen 2,7 en bijna 10%. Na een daling van het aandeel asielverzoeken in de eerste jaren na de millenniumwisseling zien we tussen 2004 en 2006 opnieuw een groei van het aandeel (van 2,7 naar 6,4%), die in 2007 weer deels wordt teruggedraaid (4,2%).

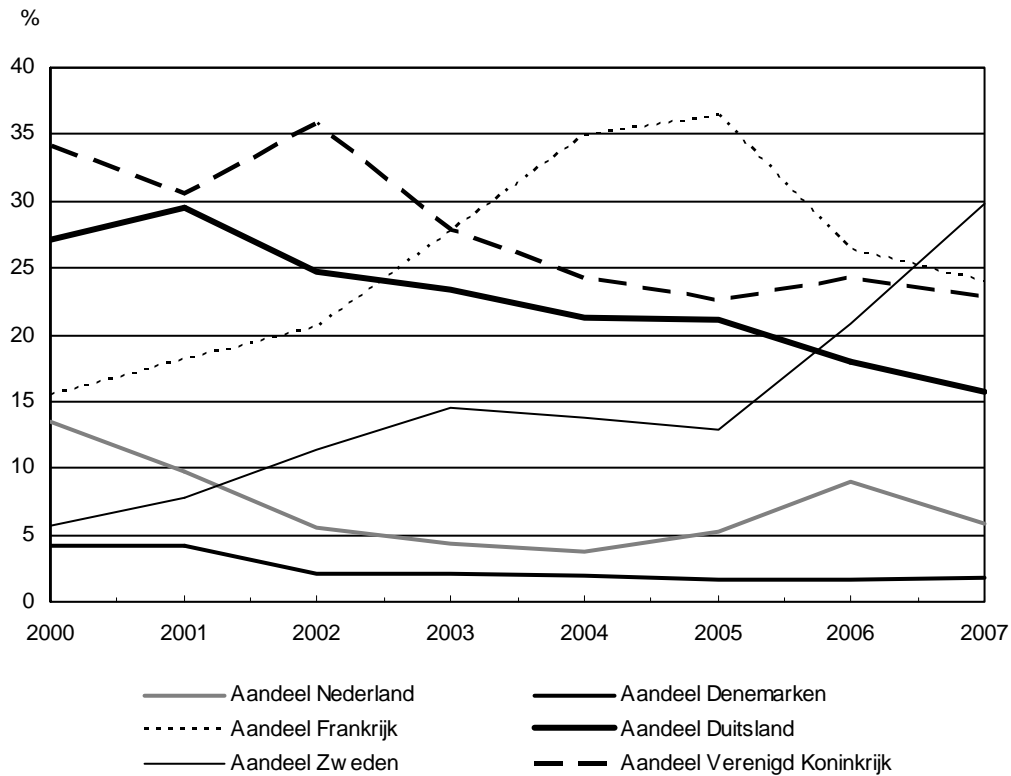
In figuur 7 vergelijken we de asielzoekersinstroom in Nederland met die in Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.²³ Voor deze zes landen hebben wij op basis van nationale rapportages en persoonlijke communicatie met de betrokken instanties²⁴ kunnen vaststellen dat het voor de betreffende jaren gaat om eerste asielverzoeken²⁵, van unieke personen, inclusief alleenstaande minderjarigen en meereizende minder- en meerderjarige gezinsleden van hoofdaanvragers (soms is dit aantal door de betreffende overheid geschat, zie de tabel in de bijlage).

²³ België en Luxemburg zijn hierbij buiten beschouwing gelaten respectievelijk wegens twijfels aan de kwaliteit van de data en het relatief erg kleine aantal asielverzoeken per jaar.

²⁴ Zie m.b.t. Frankrijk: www.ofpra.gouv.fr/index.html?xml_id=269&dtd_id=10; Denemarken: www.nyidanmark.dk/en-us/publications/SearchPublications.htm?searchType=publications; Verenigd Koninkrijk: www.homeoffice.gov.uk/rds/immigration-asylum-stats.html; Zweden: www.migrationsverket.se/english.jsp?english/easyl/evemfar.html; Duitsland: www.bmi.bund.de/cln_012/nn_121894/sid_8DC73F535EA57EE5AF1284C8AFF8746E/Internet/Navigation/DE/Service/Statistiken/StatistikenNode.html__nnn=true; voor het VK en Duitsland is ook persoonlijk contact geweest met medewerkers van respectievelijk de Home Office en het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge en het UNHCR-kantoor in het Duitse Nuremberg.

²⁵ De Nederlandse cijfers betreffen het aantal in behandeling genomen asielverzoeken, dus exclusief afspraken voor het indienen van asielverzoeken van asielzoekers die zich nog in de Tijdelijks Noodvoorziening (TNV) bevinden.

Figuur 7 Verdeling eerste asielverzoeken over zes Noord-West Europese landen (%), 2000 t/m 2007



Zie tabellen 7a en 7b in de bijlage voor de onderliggende cijfers en bronnen.

Het verloop van het Nederlandse aandeel in de asielinstroom in Noord-West Europa als geheel (figuur 6), vertoont voor de periode 2000 tot en met 2007 grote gelijkens met het verloop van het Nederlandse aandeel in de asielinstroom in de zes genoemde landen tezamen (figuur 7). Dit is niet verbazend, aangezien deze zes landen in de genoemde periode samen jaarlijks tussen 70 en 76% van alle asielverzoeken in Noord-West Europa ontvingen. Zoals verwacht is deze subregio voor de ontwikkelingen in de Nederlandse asielinstroom van groot belang.

Uit figuur 7 blijkt verder dat Nederland vanaf 2002 steeds een lager aandeel asielzoekers heeft gehad dan het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland, en Zweden, en in alle jaren een groter aandeel dan Denemarken. Blijkbaar was Nederland vergeleken met de eerste genoemde bestemmingslanden minder aantrekkelijk voor asielzoekers die dit deel van Noord-West Europa wisten te bereiken. Tussen 2000 en 2002 nam het aandeel van Nederland sterk af, tussen 2002 en 2004 was sprake van een lichtere afname. In de periode 2004 tot en met 2006 steeg het Nederlandse aandeel, om in 2007 weer te dalen tot iets boven het niveau van 2002. In het onderstaande proberen we dit patroon te verklaren.

3.4 Verklaringen voor de verdeling van asielverzoeken

3.4.1 *Theoretisch kader*

In paragraaf 3.1 zijn zogenoemde ‘pushfactoren’ voor asielmigratie beschreven. In deze paragraaf gaat het om de ‘pullfactoren’, die de bestemming van asielmigranten bepalen. Om welke redenen vragen asielzoekers asiel aan in bepaalde bestemmingslanden? Voor overheden die asielmigratie proberen te reguleren is een belangrijke vraag in hoeverre hun (asiel)beleid hierbij een rol speelt. Terwijl zij de eerder genoemde oorzaken van asielmigratie vaak slechts in zeer beperkte mate kunnen beïnvloeden, kunnen zij de mate van restrictiviteit van het eigen asielbeleid tot op zekere hoogte wel zelf bepalen.²⁶

Alvorens in te gaan op de mogelijke redenen die asielzoekers hebben om bepaalde keuzen ten aanzien van bestemmingslanden te maken, moeten we ons afvragen of asielzoekers überhaupt iets te kiezen hebben. Veel asielzoekers blijken door mensensmokkelaars naar Europa te worden gebracht, waarbij het specifieke bestemmingsland nogal eens betrekkelijk willekeurig gekozen en niet vooraf bepaald lijkt. Toch is het niet onaannemelijk dat sommige asielzoekers zelf invloed uitoefenen op de keuze voor een bestemmingsland. Dit geldt met name voor asielzoekers van het proactieve type, die enige voorbereidingstijd nemen (zie paragraaf 3.1), maar ook voor asielzoekers die eerst naar een relatief veilig gebied in hun omgeving of naar een minder geprefereerd bestemmingsland gaan, om van daaruit verder te reizen (zie Böcker & Havinga, 1997; Day & White, 2001; Koser & Pinkerton, 2002). Voorts heeft Van Liempt (2007) laten zien dat de mensensmokkelaar niet altijd degene is die de bestemming vaststelt. Op basis van kwalitatief onderzoek stelt zij dat er verschillende typen mensensmokkelaars bestaan: het ‘dienstverlenende’ type, waarbij de migrant de bestemming bepaalt; het ‘directieve’ type, waarbij de smokkelaar de bestemming bepaalt en de migrant volledig afhankelijk is; en het ‘onderhandelende’ type, waarbij in mindere of meerdere mate overleg plaatsvindt tussen migrant en smokkelaar (zie voor vergelijkbare onderzoeksresultaten Robinson & Segrott, 2002). Dit neemt niet weg dat de mate van keuzevrijheid voor asielzoekers beperkt kan zijn. Behalve door de opties die de mensensmokkelaar aanbiedt wordt deze bijvoorbeeld beperkt door de beschikbaarheid van financiële middelen, vervoer of reisdocumenten (Böcker & Havinga, 1997; Robinson & Segrott, 2002). Ook als asielmigranten, al dan niet in overleg met de mensensmokkelaar, een bestemmingsland hebben gekozen, blijken zij daar uiteindelijk niet altijd terecht te komen. Routes en bestemmingen worden soms onderweg nog gewijzigd. Sommige mensen worden door de mensensmokkelaar ergens achtergelaten. Anderen worden onderweg opgepakt wegens ontbrekende documenten en vragen asiel aan in het land waar zij op dat moment toevallig zijn (Van Liempt, 2007). Day en White (2001) wijzen nog op een groep asielzoekers die op geheel andere wijze als asielzoeker in een bepaald land terecht komt. Dit betreft degenen die pas een asielverzoek indienen als zij al enige tijd in het bestemmingsland heb-

²⁶ ‘Tot op zekere hoogte’ omdat de Europese overheden veelal ook gebonden zijn aan diverse internationale verdragen die hun speelruimte in dezen begrenzen. Opzeggen van deze verdragen wordt zelden als een optie beschouwd.

ben verbleven, bijvoorbeeld voor werk of studie. Wanneer de situatie in hun herkomstland een wending neemt die terugkeer belemmert (*blocked return*), kunnen zij besluiten alsnog asiel aan te vragen.

Wanneer mensen keuzen maken is het van belang om onderscheid te maken tussen hetgeen zij nastreven (*desires*), de mogelijkheden die zij feitelijk hebben om hun wensen te vervullen (*opportunities*) en de overtuigingen waarop zij hun wensen en gedrag baseren (*beliefs*) (Hedström, 2005). Toegepast op asielmigratie kan het gaan om hetgeen mensen hopen te vinden in een bestemmingsland (denk aan veiligheid, maar bijvoorbeeld ook opleiding of werk), de mogelijkheden (geld, documenten, contacten) die zij hebben om dat land daadwerkelijk te bereiken, de mogelijkheden om aan de grens of in dat land asiel aan te vragen,²⁷ de mate waarin asielaanvragen daadwerkelijk worden gehonoreerd, en de perceptie van asielzoekers van hun kans om een verblijfsvergunning te krijgen en van hun situatie daarna.

Bestaande migratietheorieën bieden vier groepen verklaringen voor de verdeling van migranten over mogelijke bestemmingslanden: economische verklaringen, netwerkverklaringen (relaties tussen landen en groepen), verklaringen vanuit het migratiebeleid en verklaringen vanuit het politieke/maatschappelijke klimaat in een bestemmingsland (zie ook Böcker & Havinga, 1997). De betreffende theorieën zijn tot op zekere hoogte toepasbaar op de specifieke situatie van asielmigranten. De economische verklaringen sluiten bijvoorbeeld aan bij de mogelijke wensen van asielmigranten en het beeld dat zij van potentiële bestemmingslanden hebben. De theorieën die ingaan op relaties tussen landen en sociale netwerken bieden onder meer inzicht in de mogelijkheden om bestemmingslanden te bereiken en daar een bestaan op te bouwen, zoals de migranten zich wensen. De verklaringen vanuit het (asiel)beleid zeggen iets over zowel de gepercipieerde als de feitelijke mogelijkheden om daadwerkelijk een verblijfsvergunning aan te vragen en te verkrijgen, hetgeen weer aansluit bij de behoefte van asielmigranten aan een veilige haven. Hieronder gaan we nader op deze mogelijke verklaringen in.

Economische verklaringen

In paragraaf 3.1 hebben we aangegeven dat de bestemmingen van asielmigratie ten dele worden bepaald door het welvaartsniveau van potentiële bestemmingslanden, meer precies geformuleerd: de welvaartsverschillen tussen de veelal onderontwikkelde herkomstlanden en de geïndustrialiseerde bestemmingslanden. Noord-West Europa is in dit verband zonder twijfel een van de meest aantrekkelijke bestemmingsregio's. Hiermee kan de *verdeling* van asielzoekers *binnen* Noord-West Europa echter nog niet worden verklaard. Hiertoe zouden we moeten kijken naar de verschillen tussen de Noord-West Europese bestemmingslanden onderling. Daartoe biedt de neoklassieke economische theorie (Harris & Todaro, 1970; Ranis & Fei, 1961) en de uitbreiding daarvan met neoklassieke micro-economische modellen (Sjaastad, 1962) een aanknopingspunt.

²⁷ Uiteraard zijn er ook mensen die niet voor de formele 'toegangspoort' van de asielprocedure kiezen, maar hun doelen proberen te bereiken door een ander type verblijfsvergunning aan te vragen of illegaal in een bestemmingsland te verblijven.

De neoklassieke economische theorie komt erop neer dat inkomensverschillen tussen verschillende landen en regio's de belangrijkste oorzaak zijn van migratie. Het micro-economische model geeft vervolgens het migratiebesluit weer als een kosten-batenanalyse. De migrant zal zoveel mogelijk proberen de migratiekosten en -risico's te drukken en de baten te optimaliseren. Voorbeelden van migratiekosten zijn de daadwerkelijke financiële kosten voor de reis, maar ook meer persoonlijke 'kosten' zoals het achterlaten van familie en vrienden en het zich eigen moeten maken van een nieuwe omgeving. Bij migratiebaten kunnen we in het geval van asielmigranten denken aan veiligheid, een stabiele (politieke) omgeving, en een hogere levensstandaard.

Als we de economische situatie in de landen *binnen* Noord-West Europa met elkaar willen vergelijken, dan zijn het *Bruto Binnenlands Product* (BBP) per hoofd van de bevolking en het *werkloosheidspercentage* potentieel relevante factoren. Deze factoren kunnen op twee manieren van invloed zijn op de immigratie, namelijk direct en indirect. Directe invloed gaat mogelijk uit van een relatief (on)aantrekkelijk welvaartsniveau (BBP per hoofd van de bevolking), respectievelijk van relatief grote tekorten of overschotten op de arbeidsmarkt. Het valt te verwachten dat asielzoekers hun asielaanvragen het liefst indienen in die bestemmingslanden die binnen Europa het meest welvarend zijn en waar men relatief gemakkelijk werk kan vinden. Deze redenering verschilt van de theorie van de gesegmenteerde arbeidsmarkten, waaruit kan worden afgeleid dat overschotten op de arbeidsmarkt leiden tot een meer restrictief toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten, waardoor minder immigratie plaatsvindt. In tegenstelling tot arbeidsmigratie is asielmigratie echter veel meer aanbodgestuurd, en is al sprake van asielmigratie als alleen nog maar een *verzoek* om toelating is gedaan. Het toelatingsbeleid op dit terrein specificeert de criteria aan de hand waarvan het asielverzoek wordt getoetst, *nadat* de reis naar Nederland al heeft plaatsgevonden.²⁸ Een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning wordt, althans in Nederland, al getoetst (en mogelijk afgewezen) wanneer de potentiële migrant nog in het herkomstland verblijft (afwijzing van het verzoek om een Machtiging tot Voorlopig Verblijf, MVV).

Bij het tweede, indirecte mechanisme gaat het om de houding van de ingezetenen ten opzichte van migranten, welke door de economische omstandigheden wordt beïnvloed, en leidt tot druk op de overheid om het toelatingsbeleid te versoepelen of aan te scherpen. Indien het beleid inderdaad wordt aangepast, kan het beeld bij asielzoekers en mensensmokkelaars van de relatieve aantrekkelijkheid of onaantrekkelijkheid van een bestemmingsland eveneens wijzigen. Zo zouden een lager BBP per hoofd van de bevolking en een hoger werkloosheidspercentage, via maatschappelijk onvrede en de mogelijk afschrikkende werking van een aangescherpt asielbeleid, tot minder asielaanvragen kunnen leiden (vergelijk Jennissen, 2004).

²⁸ Het beschreven mechanisme gaat wel op als het gaat om het opvangbeleid voor asielzoekers die na indiening van hun aanvraag in afwachting zijn van een beslissing. Groenendijk en Hampsink (1995) laten zien dat met name in Duitsland tussen 1973 en 1995 een duidelijke relatie bestond tussen de economische situatie in het bestemmingsland en de mate waarin het asielzoekers was toegestaan te werken gedurende hun procedure.

Relaties tussen landen en sociale netwerken

De theorieën over *netwerken* veronderstellen dat (asiel)migranten bij voorkeur bestemmingen kiezen waar zich al familieleden of (andere) landgenoten bevinden. Deze vormen allereerst een bron van informatie over het bestemmingsland en hoe daar te komen en te overleven. Voorts zal de (asiel)migrant van zijn of haar netwerk steun verwachten bij het opbouwen van een nieuw bestaan (Esveldt, Kulu-Glasgow, Schoorl, & Van Solinge, 1995). Waarschijnlijk verwachten potentiële migranten in het bestemmingsland ook steun te zullen ontvangen van landgenoten die zij nog niet persoonlijk kennen. Dit verlaagt de migratiekosten volgens het eerder genoemde micro-economische model.

Overigens is de betekenis van netwerken voor migratie in het algemeen niet helemaal eenduidig. In een onderzoek van Van Dalen, Groenewold en Schoorl (2006) speelden netwerken bij potentiële migranten in Ghana en Egypte een grote rol, maar was dit effect bij potentiële migranten in Senegal en Marokko vrijwel afwezig. De onderzoekers brengen dit onder meer in verband met de aan- of afwezigheid van een sterke 'migration culture' (de opvatting dat de enige of beste manier om erop vooruit te gaan is om te migreren). Het al of niet hebben van banden in een bestemmingsland leek er minder toe te doen. Uit onderzoek in Marokko (Heering, Van der Erf, & Van Wissen, 2004) bleek dat met name mannen sterk beïnvloed werden door de migratiecultuur, terwijl het hebben van familie in een ander land de neiging tot migratie onder mannen juist verminderde. Vrouwen in Marokko werden in het geheel niet beïnvloed door de migratiecultuur, maar de aanwezigheid van een netwerk in het land van bestemming vergrootte onder hen wel de intentie om te migreren (Heering et al., 2004; zie ook Pieke et al., 2004).

De aanwezigheid van landgenoten in het bestemmingsland kan samenhangen met banden die in het verleden tussen herkomst- en bestemmingsland hebben bestaan, bijvoorbeeld vanwege kolonisatie, handelscontacten of de komst van arbeidsmigranten. Een andere mogelijkheid is dat eerder gearriveerde migranten een gemeenschap vormen die aantrekkingskracht uitoefent op nieuwe asielmigranten, zoals bijvoorbeeld bleek in het onderzoek van Day en White (2001) onder Somalische en Bosnische asielmigranten in het Verenigd Koninkrijk (zie ook Robinson & Segrott, 2002). Mensensmokkelaars (ook wel tot de *informele instituties* gerekend) maken gebruik van de banden tussen herkomst- en bestemmingslanden en maken het feitelijk mogelijk om het bestemmingsland te bereiken. Overigens komen sommige asielzoekers door verschillende oorzaken uiteindelijk terecht in landen waar zij geen bekenden hebben (zie hiervoor). Voorts wordt de keuze voor een bestemmingsland volgens de theorie mede bepaald door de mate waarin migranten de *taal* van het bestemmingsland spreken en iets weten van de *cultuur* ervan, hetgeen nogal eens samenhangt met vroegere formele (koloniale) banden (Böcker & Havinga, 1997). Deze factoren zijn eveneens van belang voor mensensmokkelaars die bepaalde routes tussen herkomst- en bestemmingslanden onderhouden. Ook hierdoor worden de 'migratiekosten' uit het eerder genoemde micro-economische model verlaagd. Dit laatste geldt ook als er sprake is van geografische nabijheid tussen herkomst- en bestemmingsland. De betekenis hiervan is echter niet geheel duidelijk, gezien de sterk toegenomen mogelijkheden om zich over de gehele wereld te verplaatsen (Schoorl et al., 2004).

Migratiebeleid en politiek/maatschappelijk klimaat

Het gevoerde *asielbeleid* en de *formele instituties* die hierbij betrokken zijn vormen een volgende factor die mogelijk van betekenis is voor de keuze van asielzoekers voor een bepaald bestemmingsland. Bij dit laatste kan men denken aan een immigratiedienst of een organisatie voor rechtsbijstand, die het mogelijk maakt om een formele asielaanvraag in te dienen (zie Massey et al., 1993). Böcker en Havinga (1997) wijzen op de belemmerende werking van visabepalingen, die van invloed zijn op de routes die asielzoekers en smokkelaars nemen. Bij het asielbeleid gaat het verder onder meer om zaken als de toelatings- en afwijzingscriteria aan de hand waarvan asielaanvragen beoordeeld worden, het niveau van rechtsbescherming dat geboden wordt, de opvang voor asielzoekers die nog in procedure zijn en het percentage aanvragers dat daadwerkelijk een verblijfsvergunning krijgt. Ook is het voorstelbaar dat het gezinsmigratiebeleid en het integratiebeleid waarmee asielvergunninghouders te maken krijgen nadat hun aanvraag is gehonoreerd van invloed is op de 'aantrekkingskracht' van een potentieel bestemmingsland (zie o.a. Böcker & Havinga, 1997). Binnen Europa is echter niet alleen het nationale beleid van een land als Nederland van belang, maar ook het nationale beleid van buurlanden, zoals blijkt uit het eerder genoemde 'waterbedeffect'. Daarnaast wordt de regelgeving van de Europese Unie steeds belangrijker (zie paragraaf 3.2.6 en bijlage). Die regelgeving beïnvloedt de bovengenoemde feitelijke mogelijkheden voor toegang en verblijf in de lidstaten eveneens en is daarnaast van invloed op de gepercipieerde kansen van asielzoekers om legaal verblijf te verkrijgen in 'Europa' als geheel.

Het *beeld* dat bij asielzoekers en mensensmokkelaars bestaat, al dan niet gebaseerd op eigen ervaring, is bij asielmigratie cruciaal. Zoals gezegd wordt een asielverzoek immers pas ingediend en getoetst *nadat* iemand in een bestemmingsland is gearriveerd. In hoeverre potentiële asielzoekers en mensensmokkelaars op de hoogte zijn van het asielbeleid en de kans op het verkrijgen van een verblijfsvergunning in de verschillende Noord-West Europese landen is de vraag. In het eerder genoemde kwalitatieve onderzoek van Day en White (2001) wisten de geïnterviewde asielmigranten nauwelijks iets van het Britse asielbeleid af (zie ook Robinson & Segrott, 2002; Van Liempt, 2007). Volgens Koser en Pinkerton (2002) spelen zelforganisaties van migranten soms een rol bij het verspreiden van dergelijke informatie. Het valt te verwachten dat degenen die betrokken zijn bij de meer 'directieve', georganiseerde vormen van mensensmokkel in ieder geval in zekere mate op de hoogte zijn.

In het verlengde van het migratiebeleid kunnen nog het *politieke en maatschappelijke klimaat* van belang zijn. Daarbij valt te denken aan de staat van dienst van een land op het gebied van mensenrechten en democratie, de aanhang van extreem-rechtse partijen en de houding van politiek en samenleving ten opzichte van migranten (zie o.a. Böcker & Havinga, 1997). Volgens Robinson en Segrott (2002) was het beeld dat hun respondenten hadden van de Britse democratie en samenleving in het algemeen van groter belang bij de keuze voor het Verenigd Koninkrijk, dan het beeld dat zij hadden van de Britse asielprocedures, waarover de meesten vooraf heel weinig informatie hadden.

3.4.2 Eerder (kwantitatief) onderzoek

De bovengenoemde factoren die de verdeling van de asielverzoeken binnen Noord-West Europa zouden kunnen verklaren zijn in het verleden door middel van kwantitatieve analysetechnieken nader bestudeerd (Hatton, 2004; Jennissen, 2004; Neumayer, 2004; Thielemann, 2003; zie ook Böcker & Havinga, 1997). De onderzoekers bestudeerden de fluctuatie in het aantal asielaanvragen per hoofd van de bevolking in verschillende Europese landen, in de jaren tachtig en negentig. Nagegaan werd of de verschillen tussen landen samenhangen met een of meer van de volgende typen factoren:

- economische factoren, bv. het werkloosheidspercentage, het inkomen of het Bruto Binnenlands Product (BBP) per hoofd van de bevolking, de economische groei;
- reeds gevestigde migrantengemeenschappen, als gevolg van vroegere koloniale banden en eerdere migratiestromen (bv. asiel of arbeid);
- Geografische nabijheid;
- taal en culturele banden, vaak als gevolg van een koloniaal verleden;
- politieke factoren, bv. de reputatie van een land als positief staand ten opzichte van mensenrechten;
- migratiebeleid, met name maatregelen om migratie te beperken en het percentage asielaanvragen dat wordt ingewilligd (erkenningpercentages).

De belangrijkste factoren bleken economische factoren en de omvang van de reeds aanwezige migrantenpopulatie te zijn. Bij de economische factoren ging het om het BBP per hoofd van de bevolking (Hatton, 2004; Jennissen, 2004) of het inkomen per hoofd van de bevolking (Neumayer, 2004). In aanvulling daarop bleek het werkloosheidspercentage in sommige studies wel (Jennissen, 2004; Thielemann, 2003) en in andere studies niet van belang te zijn (Hatton, 2004; Neumayer, 2004). Hierbij moet worden aangetekend dat de onderzoekers hun analyses niet steeds op dezelfde wijze hebben uitgevoerd, hetgeen van invloed kan zijn op de factor die als het meest belangrijk naar voren komt.²⁹ De economische groei heeft volgens verschillende studies geen (aanvullend) effect (Hatton, 2004; Neumayer, 2004; Thielemann, 2003).

Zoals gezegd blijkt ook de omvang van de reeds aanwezige migrantengemeenschappen, al dan niet per hoofd van de bevolking, van belang voor het aantrekken van asielzoekers uit dezelfde landen van herkomst (Hatton, 2004; Jennissen, 2004; Neumayer, 2004; Thielemann, 2003). Neumayer (2004) en Thielemann (2003) benadrukken daarnaast het belang van vroegere koloniale banden in het algemeen en de politieke reputatie van een bestemmingsland; eerstgenoemde wijst ook op het belang van overeenkomsten in taal. Over het belang van geografische nabijheid zijn deze auteurs het oneens.

Als het gaat om de factor 'migratiebeleid' blijkt uit de genoemde studies dat nationale beleidsmaatregelen en erkenningpercentages wel een rol spelen, maar van minder grote betekenis zijn dan economische factoren en migrantennetwerken (zie Hatton, 2004; Jennissen, 2004; Neumayer, 2004; Thielemann, 2003).

²⁹ Vooral als de betreffende factoren onderling ook sterk samenhangen, zoals het geval is bij de verschillende economische factoren.

Zijn de genoemde factoren ook bruikbaar om de fluctuatie in het aandeel van de Nederlandse asielinstroom binnen Noord-West Europa vanaf het jaar 2000 te verklaren? In de volgende paragraaf bespreken we achtereenvolgens de mogelijke invloed van economische ontwikkelingen, de aanwezigheid van reeds gevestigde migrantengroepen en het migratiebeleid op de relatieve instroom van asielzoekers in Nederland.

3.5 Verklaringen voor de relatieve asielinstroom in Nederland 2000 tot en met 2007

3.5.1 Economische ontwikkelingen

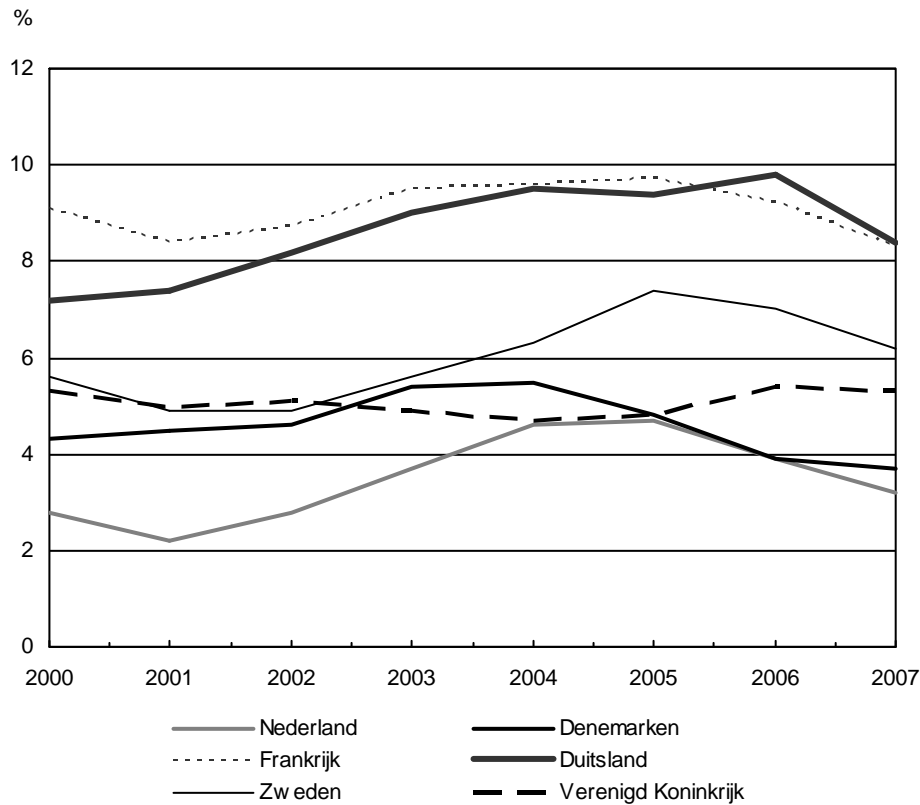
In het voorgaande is gesteld dat het BBP per hoofd van de bevolking en het werkloosheidspercentage van invloed kunnen zijn op de verdeling van asielzoekers over Noord-West Europa. De eerste vraag is dan ook hoe deze factoren zich sinds het jaar 2000 hebben ontwikkeld, in de zes landen waar wij onze blik op richten.

Uit gegevens van het Groningen Growth and Development Centre (Total economy database, 2007) blijkt dat het *BBP per hoofd van de bevolking* in Nederland tussen 2000 en 2007, met enkele kleine fluctuaties, geleidelijk is gestegen. Dit geldt ook voor de andere genoemde landen. Duitsland heeft in elk jaar het laagste en Denemarken het hoogste BBP per hoofd van de bevolking.³⁰ Het aandeel asielaanvragen in Denemarken is echter in alle jaren vele malen kleiner dan dat in Duitsland. Het economische verschil kan het verschil in het aandeel asielverzoeken derhalve niet verklaren.

De economische factor *werkloosheid* laat vergeleken met het BBP per hoofd van de bevolking veel meer variatie zien. Dit betreft zowel niveauverschillen tussen landen als fluctuaties in het werkloosheidspercentage per land. Figuur 8 geeft de werkloosheid als percentage van de beroepsbevolking in de zes geselecteerde landen weer. Hieruit blijkt dat het werkloosheidspercentage in Nederland in alle jaren het laagst lag van alle zes landen, variërend tussen 2,2 en 4,7%. In 2006 was het percentage gelijk aan dat van Denemarken. Het Franse werkloosheidspercentage ligt tot en met 2005 het hoogst, in 2006 en 2007 ligt het Duitse percentage iets hoger. De werkloosheidspercentages van de overige landen liggen in alle jaren tussen Nederland enerzijds en Frankrijk en Duitsland anderzijds in.

³⁰ Uitgedrukt in gemiddelde Amerikaanse koopkrachtdollars in 1990 (geconverteerd naar zogenoemde Geary-Khamis *purchasing power parities*) steeg het BBP per hoofd van de bevolking in Duitsland tussen 2000 en 2007 van 18.921 \$ naar 20.471 \$. Voor Denemarken was dit respectievelijk 22.966 \$ en 25.228 \$. Daarmee bedroeg het BBP per hoofd van de bevolking in Duitsland in 2007 81% van dat in Denemarken. De andere genoemde landen lagen hier in alle jaren tussenin.

Figuur 8 Werkloosheid als percentage van de beroepsbevolking in zes Noord-West Europese landen, 2000 t/m 2007

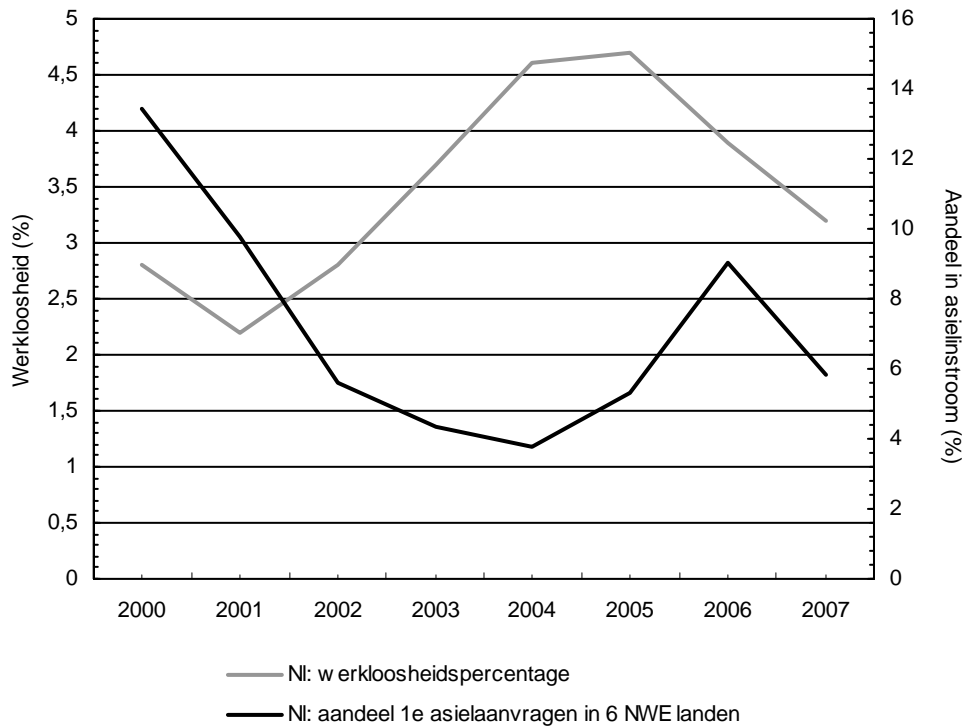


Zie tabel 9 in de bijlage voor de onderliggende cijfers.

Bron: Gärtner (2006), OECD (2008)

Het voorgaande betekent dat Nederland op het gebied van (gebrek aan) werkloosheid tussen 2000 en 2007 aantrekkelijker is geweest voor (potentiële) (asiel-) migranten dan alle vijf andere genoemde landen. Dit heeft zich echter niet vertaald in een relatief groot aandeel asielerzoekers. Figuur 7 toonde immers dat Nederland in 2000 en 2001 in dit opzicht plaats vier van de zes innam, en van 2002 tot en met 2007 zelfs plaats vijf. Wel is het mogelijk dat het aandeel van Nederland in de asielinstroom in de zes genoemde landen groter zou zijn geweest als het werkloosheidspercentage nog kleiner was geweest. Dit roept de vraag op of er een samenhang bestaat tussen de ontwikkeling van het aantal eerste asielaanvragen in Nederland en de fluctuaties in het Nederlandse werkloosheidspercentage tussen 2000 en 2007. In figuur 9 zijn beide variabelen tegen elkaar afgezet.

Figuur 9 Werkloosheidspercentage en aandeel asielverzoeken in Nederland, 2000 t/m 2007



Zie tabellen 7b en 8 in de bijlage voor onderliggende cijfers.

Figuur 9 laat zien dat in 2001 zowel het werkloosheidspercentage als het aandeel van Nederland in de asielinstroom in de zes geselecteerde landen is gedaald ten opzichte van het jaar 2000. Hetzelfde geldt voor 2007 ten opzichte van 2006. Tussen 2001 en 2004 is echter een tegengesteld patroon zichtbaar: terwijl het werkloosheidspercentage steeg daalde het aandeel asielaanvragen; het omgekeerde gebeurde in 2006 vergeleken met 2005. Deze laatste patronen zijn in overeenstemming met de theorie zoals beschreven in paragraaf 3.4. Zoals gezegd geldt dit echter niet voor alle tijdvakken. Evenmin vinden we dit terug in alle genoemde landen. Zo nam met name in Frankrijk het aandeel asielaanvragen tot 2005 fors toe, terwijl ook het werkloosheidspercentage vanaf 2001 licht steeg (vergelijk de figuren 7 en 8).

Volgens de theorie die is besproken in paragraaf 3.4 kan de werkloosheid behalve een direct effect op het aantal asielzoekers ook een indirect effect hebben, namelijk via een roep vanuit de samenleving om een strenger vreemdelingenbeleid, gevolgd door een daadwerkelijke aanscherping daarvan, met een afschrikkend effect als gevolg. Deze mogelijke verklaring komt aan de orde in paragraaf 3.5.3.

3.5.2 Reeds aanwezige (asiel)migranten

Een tweede mogelijke verklaring voor de verdeling van asielaanvragen over Noord-West Europa is gelegen in het bestaan van bijzondere relaties tussen de landen van herkomst en de bestemmingslanden. Een toename van het Nederlandse aandeel in de asielzoekersinstroom zou bijvoorbeeld verband kunnen houden met een stijging van de instroom van asielzoekers in Noord-West Euro-

pa uit herkomstlanden waarvan in Nederland reeds een migrantenpopulatie aanwezig is, terwijl tegelijkertijd de asielzoekersinstroom uit herkomstlanden waarmee tot Nederland geen of nauwelijks een relatie bestaat, daalt.

De afgelopen jaren is de samenstelling van de asielzoekersinstroom in Noord-West Europa aan verandering onderhevig geweest (zie de jaarlijkse UNHCR-rapportages), en asielzoekers uit bepaalde herkomstlanden blijken niet willekeurig naar een bestemmingsland te gaan. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen enkele 'grote' herkomstlanden, van waaruit vaak voor langere tijd grote aantallen of groepen asielzoekers naar Noord-West Europa komen, en een reeks 'kleinere' herkomstlanden, van waaruit zo gezegd kleinere, maar soms ook grote aantallen een heenkomen in Noord-West Europa zoeken.

Over het geheel genomen waren in de periode 2000 tot en met 2007 de vijf grootste herkomstlanden van asielzoekers in Noord-West Europa: Irak, Afghanistan, de voormalig Joegoslavische republiek Servië & Montenegro, de Russische federatie en Turkije. Van deze landen kwamen met name uit Irak en Afghanistan veel asielzoekers naar Nederland, waarschijnlijk omdat door Nederland ook al eerder, in de jaren tachtig en negentig, aan asielzoekers uit deze landen asiel is verleend. Asielzoekers uit Irak gingen echter ook naar Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Voor asielzoekers uit Afghanistan waren naast Nederland, ook Duitsland en het Verenigd Koninkrijk belangrijke bestemmingslanden. Zweden en Duitsland waren bovendien favoriete bestemmingslanden voor asielzoekers uit Servië & Montenegro, terwijl een groot deel van de asielzoekers uit de Russische federatie en Turkije juist Frankrijk of Duitsland, en in mindere mate Nederland, als bestemmingsland verkoos. Naar Denemarken kwamen asielmigranten uit zowel Irak, Afghanistan, Servië & Montenegro en de Russische federatie. Het aandeel van Denemarken in de totale asielzoekersinstroom in Noord-West Europa was in de jaren 2000 tot en met 2007 relatief beperkt en bovendien zo constant dat Denemarken in deze paragraaf verder buiten beschouwing is gelaten.

Behalve uit de grote herkomstlanden, kwamen naar Noord-West Europa kleinere of grotere aantallen asielzoekers uit diverse andere herkomstlanden. Ook zij bleken veelal naar specifieke bestemmingslanden te gaan. In de Noord-West Europese bestemmingslanden zijn daardoor in de loop van de tijd migrantengroepen uit verschillende herkomstlanden ontstaan, of verder in omvang gegroeid (zie tabellen b en c voor de aantallen asielzoekers en de omvang van de populatie migranten met een Irakese, Afghaanse en Somalische achtergrond in Nederland in de jaren 2000 tot en met 2007). In het vervolg van deze paragraaf zal de fluctuatie in het Nederlandse aandeel in de asielzoekersinstroom aan de hand van het bestaan van relaties tussen bepaalde herkomst- en bestemmingslanden verder worden toegelicht.

Tabel b Aantal eerste asielverzoeken in Nederland naar land van herkomst, 2000 t/m 2007

Land van herkomst	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Irak	2.490	1.053	563	1.539	580	1.109	1.995	2.004
Afghanistan	4.803	3.322	973	401	420	344	376	143
Somalië	2.011	1.002	447	377	460	529	876	1.874
<i>Subtotaal</i>	9.304	5.377	1.983	2.317	1.460	1.982	3.247	4.021
Overige landen	29.501	23.836	14.098	7.083	4.899	5.251	7.310	3.079
Totaal	38.805	29.213	16.081	9.400	6.359	7.233	10.557	7.100

Bron: IND; Cijfers 2006 door WODC geschat o.b.v. 2004 (voor Somalië) of 2005 (voor Irak en Afghanistan).

Tabel c Irakese, Afghaanse en Somalische migrantenpopulatie in Nederland op 1 januari 2000 t/m 2007

Land van herkomst	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Irak	33.449	38.191	41.323	41.959	42.931	43.708	43.757	43.891
Afghanistan	21.468	26.394	31.167	34.249	36.043	37.021	37.246	37.230
Somalie	28.780	29.631	28.979	27.567	25.001	21.733	19.893	18.918

Bron: CBS.

De omvang van de asielzoekersinstroom in Noord-West Europa uit de vijf grootste herkomstlanden veranderde tussen 2000 en 2007 vrijwel elk jaar. In 2001 nam de omvang van de asielzoekersinstroom uit Servië & Montenegro af, terwijl de instroom van asielzoekers uit Afghanistan in dat jaar steeg. In het daaropvolgende jaar nam echter de Afghaanse asielzoekersinstroom weer af, en nam de asielzoekersinstroom uit Servië & Montenegro toe. De samenstelling van de asielzoekersinstroom verschilde beide jaren echter vooral wat betreft de asielzoekersinstroom uit de andere 'kleinere' herkomstlanden. In 2001 en 2002 kwamen uit Algerije, Congo, Haïti en Mauritanië grote aantallen asielzoekers, die voornamelijk naar Frankrijk gingen, het land dat vroeger koloniale banden met deze herkomstlanden onderhield. In 2002 nam vervolgens de asielzoekersinstroom uit Zimbabwe toe. Een groot deel van hen zocht toevlucht in het Verenigd Koninkrijk, dat vroeger Zimbabwe als kolonie had beheerd. In hetzelfde jaar nam in Noord-West Europa de Afghaanse asielzoekersinstroom af, als ook de asielzoekersinstroom uit twee andere landen van waaruit voorheen grote groepen naar Nederland kwamen, te weten Somalië en Siërra Leone. Door deze veranderingen in de samenstelling van de asielzoekersinstroom in Noord-West Europa is in de jaren 2000 tot en met 2002 vooral het Franse aandeel, en in 2002 ook dat van het Verenigd Koninkrijk toegenomen, en het Nederlandse aandeel gedaald.

De verdere daling van het Nederlandse aandeel in de daaropvolgende jaren kan op vergelijkbare wijze (deels) worden verklaard. In 2003 en 2004 nam zowel de Afghaanse als Irakese asielzoekersinstroom in Noord-West Europa verder af, als ook de Somalische asielzoekersinstroom. Bovendien daalde het aantal asielzoekers uit Iran, dat eveneens een belangrijk herkomstland van asielzoekers in Nederland is. De belangrijkste herkomstlanden van asielzoekers in Noord-West Europa waren in die jaren de Russische federatie en Servië & Montenegro. Zoals gezegd, komen asielzoekers uit deze landen vooral in Duitsland, Frankrijk en Zweden terecht. Dat desondanks het Zweedse en Duitse aandeel in 2003 en 2004 niet is toegenomen, houdt waarschijnlijk verband met een daling van de asielzoekersinstroom uit Bosnië-Herzegovina (Zweden) en Vietnam (Duitsland). Uit deze herkomstlanden kwamen in eerdere jaren grote aantallen asielzoekers

naar respectievelijk Zweden³¹ en Duitsland. Frankrijk werd echter, met name in 2004, geconfronteerd met een groot aantal asielzoekers uit onder andere Algerije en Haïti, met als gevolg dat vooral het Franse aandeel in de asielzoekersinstroom in deze periode toenam.

Na 2004 nam het Nederlandse aandeel in de asielzoekersinstroom weer toe. Dit zou vooral een gevolg kunnen zijn van het feit dat de asielzoekersinstroom uit Irak vanaf 2005 weer steeg. Omdat in dat jaar de totale asielzoekersinstroom in Noord-West Europa (voor het vijfde achtereenvolgende jaar) afnam, was het aandeel van de Irakese asielzoekers binnen de totale asielzoekersinstroom in Noord-West Europa relatief groot. In 2006 nam bovendien de asielzoekersinstroom uit Afghanistan en Somalië weer toe. De toename van het Nederlandse aandeel in de asielzoekersinstroom bleef wellicht nog enigszins beperkt, doordat ook de instroom van asielzoekers uit Zimbabwe steeg, wat vooral consequenties voor het aandeel van het Verenigd Koninkrijk had. De instroom van asielzoekers uit Servië & Montenegro, de Russische federatie en Turkije nam evenwel af, en daardoor ook het aandeel van Duitsland en Frankrijk in de totale asielzoekersinstroom.

Opmerkelijk genoeg vertoonde het Nederlandse aandeel in 2007 een daling, ondanks dat de toestroom van asielzoekers uit Somalië en Irak aanhield. In 2007 was echter voor het eerst weer sprake van een stijging van de asielzoekersinstroom in Noord-West Europa, en van de asielzoekersinstroom uit Irak bleek een groot deel (zo'n 40%) naar Zweden te gaan (UNHCR, 2008). In Zweden was de Irakese migrantenpopulatie op dat moment al bijna twee keer zo groot als in Nederland.³² Daarnaast nam de asielzoekersinstroom uit Pakistan en Zimbabwe toe waarvan, niet verwonderlijk, gezien de vroegere koloniale banden, een relatief groot deel op het conto van het Verenigd Koninkrijk kwam. De al eerder ingezette daling van het Franse en Duitse aandeel werd ten slotte geremd, mede doordat de asielzoekersinstroom uit zowel de Russische federatie, als uit respectievelijk Sri Lanka (Frankrijk) en Vietnam (Duitsland) in 2007 weer toenam. Het feit dat in Noord-West Europa de asielzoekersinstroom steeg uit landen van waaruit asielzoekers doorgaans niet naar Nederland gaan, heeft ertoe bijgedragen dat het Nederlandse aandeel in 2007 is gedaald.

Als gevolg van veranderingen in de samenstelling van de asielzoekersinstroom in Noord-West Europa kan dus het aandeel van een bestemmingsland toe- of afnemen. De veranderingen in het Nederlandse aandeel in de asielzoekersinstroom blijken inderdaad voor een belangrijk deel door wisselingen in de samenstelling van de asielzoekersinstroom in Noord-West Europa te kunnen worden verklaard. In het vervolg van dit hoofdstuk zal nog meer specifiek worden ingegaan op de verdeling van de asielzoekersinstroom tussen Nederland en andere Noord-West Europese bestemmingslanden uit de drie voor Nederland belangrijkste herkomstlanden (zie paragraaf 3.6).

³¹ Op 31 december 2004 woonden er in Zweden 54.515 personen uit Bosnië-Herzegovina (<www.ssd.scb.se>).

³² Op 1 januari 2007 woonden er in Nederland 43.890 personen uit Irak. De in Irak geboren migrantenpopulatie in Zweden bestond op dat moment uit 82.830 personen en was één jaar later gegroeid tot 97.515 personen (peildatum 31 december 2006 en 2007), <www.ssd.scb.se>.

3.5.3 *Asielbeleid*

Een derde factor die de fluctuaties in het aandeel van Nederland in de asielinstroom in de zes Noord-West Europese landen zou kunnen verklaren is het Nederlandse asielbeleid. Dit betreft zowel het toelatingsbeleid, als het opvangen terugkeerbeleid. Uit de hiervoor aangehaalde theorie van Hedström (2005) volgt dat daarbij vooral van belang is welk *beeld* asielzoekers hebben van dat beleid. Dit beeld wordt bepaald door de informatie die zij krijgen over de feitelijke uitvoering van het beleid, bijvoorbeeld van mensensmokkelaars of van teruggekeerde asielzoekers in hun omgeving. Ook mensensmokkelaars baseren hun beeld naar verwachting op de informatie die zij vanuit hun netwerken krijgen, en op de ervaringen die zij zelf opdoen bij hun pogingen om asielzoekers naar bestemmingslanden te brengen waar zij niet meteen weer worden weggestuurd. Beleidswijzigingen kunnen zo invloed hebben op de percepties ten aanzien van de (on)mogelijkheden om een bepaald bestemmingsland binnen te komen én op de activiteiten van asielzoekers en hun mensensmokkelaars. Dit kan betekenen dat de invloed van een (restrictieve) beleidswijziging op termijn weer afneemt, als migranten weer andere wegen hebben gevonden om hun doel te bereiken.

De meest ingrijpende wijziging van het asielbeleid in de periode 2000 tot en met 2008 is de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 geweest. De Vw 2000 trad op 1 april 2001 in werking. Uit figuur 7 bleek dat het *aandeel* asielverzoeken in Nederland na 2000 is gedaald. Grütters (2003) laat zien dat de daling van het absolute *aantal* asielverzoeken al in de laatste maanden van 2000 is begonnen. Het feit dat ook het *aandeel* is gedaald duidt op een mogelijk effect van de invoering van de Vw 2000 op de verdeling van asielverzoeken tussen de zes genoemde landen. De vraag is welke elementen van of omstandigheden samenhangend met de Vw 2000 hiervoor verantwoordelijk kunnen zijn geweest.

Zoals in paragraaf 3.2.6 is aangegeven werd met de Vw 2000 onder meer een verkorting van de asielprocedure beoogd, waarvan men een daling van het aantal asielverzoeken verwachtte, vooral ook in vergelijking met andere Europese landen. Met andere woorden: zowel een kleiner *aantal* als een kleiner *aandeel* werden verwacht. De verwachte daling in absolute zin betrof een daling van zowel het aantal eerste als het aantal tweede en volgende asielaanvragen, in het laatste geval als gevolg van de invoering van de zogenoemde ex-nunctoets door de rechter (zie Kromhout, 2006).

Ten aanzien van de lengte van de asielprocedure heeft de Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 (2006) geconcludeerd dat de Aanmeldcentrumprocedure (AC-procedure) en de daarop volgende beroeps- en hoger beroepsprocedures onder de Vw 2000 tot half 2004 relatief snel verliepen. De normale procedure³³ en de bijbehorende beroeps- en hoger beroepsprocedures duurden in veel gevallen echter bijzonder lang (zie Wilkinson, Blom, Jongebreur-Telgen, & Karssen, 2006, voor het onderzoek waarop de Commissie deze conclusie heeft

³³ Zaken die worden afgedaan in de normale procedure zijn in de regel vooraf gegaan door een beoordeling in een Aanmeldcentrum. In die gevallen is feitelijk sprake van een asielprocedure met een AC-fase en een vervolgfase (zie ook de terminologie die wordt voorgesteld voor de aangekondigde verbeterde asielprocedure, TK 2007-2008, 29 344, nr. 67).

gebaseerd). Een eventueel afschrikkend effect zou in deze jaren dus alleen uitgegaan kunnen zijn van de korte AC-procedure. Dit mogelijke effect zou nog versterkt kunnen zijn door de stijging van het percentage asielverzoeken dat in de AC's werd afgewezen. Tussen 2001 en 2002 steeg dit afwijzingspercentage tot 45% (TK 2002-2003, 19 637, nr. 731). In 2003 lag dit percentage op 40% (TK 19 637, 2003-2004, nr. 805); in 2004 net daarboven (TK 19 637, 2004-2005, nr. 911). De geconstateerde daling van het aandeel eerste asielverzoeken in Nederland in de periode 2000 tot en met 2004 kan mogelijk mede hierdoor worden verklaard.

Sinds begin 2005 kunnen in het AC zowel negatieve als positieve beslissingen op asielverzoeken worden genomen. In dat jaar daalde het afwijzingspercentage in het AC naar 31% in het derde kwartaal (TK 2005-2006, 19 637, nr. 1025) (37% in het jaar als geheel, bron: Directie Migratiebeleid, Ministerie van Justitie). Deze dalende trend heeft zich voortgezet in 2006: in dat jaar daalde het AC-afwijzingspercentage naar 24% in het derde kwartaal (TK 2006-2007, 19 637, nr. 1134) (29% in het jaar als geheel, bron: Directie Migratiebeleid, Ministerie van Justitie). De daling in 2005 en 2006 van het percentage asielverzoeken dat in de AC-procedure is afgewezen, houdt waarschijnlijk verband met de toename van het aantal asielzoekers uit Somalië en Irak, voor wie in die jaren (op enig moment) een categoriaal beschermingsbeleid gold. Deze toename verklaart ook deels de stijging van het Nederlandse aandeel in de asielinstroom in de genoemde Noord-West Europese landen in 2005 en 2006 (zie paragraaf 3.5.2 en 3.6). De dalende lijn in het AC-afwijzingspercentage heeft zich de laatste jaren voortgezet. Dit percentage bedroeg 15% in 2007 en 11% in 2008 (bron: Directie Migratiebeleid, Ministerie van Justitie).

Een verklaring die direct verband houdt met de Vreemdelingenwet 2000 is de mogelijke invloed van de meeromvattende beschikking, waardoor afgewezen asielzoekers eerder uit de opvang van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) kunnen worden gezet. Hier kan het onthouden van schorsende werking aan beroepen tegen afwijzende AC-beslissingen nog worden toegevoegd. Dit alles zou potentiële asielzoekers en mensensmokkelaars kunnen afschrikken, en het blijvend lage aandeel vergeleken met het jaar 2000 deels kunnen verklaren.

Een beleidsontwikkeling die een instroom*verhogend* effect zou kunnen hebben gehad, betreft de eerder genoemde beoordeling van 'schrijnende gevallen' die nog onder de oude vreemdelingenwet vielen ('14-1-brieven') en de daaropvolgende Eenmalige Regeling van minister Verdonk uit 2003. In die jaren is zowel het aantal asielverzoeken in Nederland als het Nederlandse aandeel in de Noord-West Europese asielinstroom echter gedaald. Dit zou kunnen betekenen dat bij potentiële asielzoekers en mensensmokkelaars bekend was dat deze maatregelen alleen betrekking hadden op asielzoekers die al onder de oude vreemdelingenwet in Nederland asiel hadden aangevraagd. Hetzelfde kan gezegd worden met betrekking tot de meest recente pardonregeling, die momenteel nog in uitvoering is ('Regeling afwikkeling nalatenschap oude vreemdelingenwet'). Ook deze regeling betreft alleen 'oude gevallen'. De details van deze regeling werden halverwege 2007 bekend gemaakt. Het aandeel van Nederland in de instroom van asielzoekers in Noord-West Europa is in 2007 echter gedaald. In 2008 heeft een (ongegrond) gerucht onder Chinese migranten, dat een generaal pardon op handen zou zijn, wel geleid tot een groot aantal Chinese asiel-

verzoeken. Er zijn echter aanwijzingen dat een aanmerkelijk deel van de betreffende migranten daarvoor reeds in Nederland verbleef (zie o.a. TK 2007-2008, 19 637, nrs. 1186 en 1193).

Wat betreft de mogelijke invloed van het terugkeerbeleid kan worden opgemerkt dat dit tussen 2000 en 2008 is geïntensiveerd (zie onder andere de Terugkeernota uit 2003, TK 2003-2004, 29 344, nr. 1). Ook is per 1 januari 2007 de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) opgericht. De gedwongen terugkeer van vreemdelingen blijkt in de praktijk echter te worden belemmerd door factoren als het ontbreken van documenten, het gebrek aan medewerking van vreemdelingen en het gebrek aan medewerking van herkomstlanden (zie o.a. TK 2007-2008, 29 344, nr. 67). Daarom ligt het niet voor de hand om te verwachten dat het terugkeerbeleid veel effect heeft gehad op de asielinstroom in de genoemde periode. In onderstaande box worden de terugkeercijfers met betrekking tot de jaren 2000 tot en met 2006 gepresenteerd.

Behalve het Nederlandse asielbeleid kan ook het asielbeleid in andere Noord-West Europese landen van invloed zijn op het aandeel dat Nederland krijgt van de Noord-West Europese asielinstroom. Zo is in 2007 het aandeel van alle genoemde landen behalve Zweden gedaald. Dit houdt waarschijnlijk onder meer verband met het zeer sterk gestegen aandeel van Zweden in de asielinstroom vanuit Irak, hetgeen samenhangt met het ruimhartige Zweedse beleid in deze periode ten opzichte van Irakese asielzoekers (zie paragraaf 3.6.1). Een goede analyse van het algemene asielbeleid in Zweden en de andere genoemde landen vergt echter meer onderzoek dan in het kader van onderhavig rapport mogelijk was. Wel komen aspecten hiervan aan de orde in paragraaf 3.6.

Box 3 Terugkeer

De terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers geniet, net als de instroom van asielzoekers, al jarenlang politieke en maatschappelijke belangstelling. Het beleid dat sinds 2000 op dit gebied wordt gevoerd, is verwoord in opeenvolgende Terugkeernota's, met name die van 1999 (TK 1998-1999, 26 646, nr. 1) en 2003 (TK 2003-2004, 29 344, nr. 1). Het terugkeerbeleid van het huidige kabinet staat beschreven in de brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer van 24 juni 2008 (TK 2007-2008, 29 344, nr. 67).

Het terugkeerbeleid is tot nu toe gericht op het stimuleren van niet-rechtmatig in Nederland verblijvende personen tot zelfstandig vertrek uit Nederland. Daarnaast zijn in de loop der tijd onder meer het vreemdelingentoezicht en het gedwongen vertrek van zogenoemde 'verwijderbare' personen geïntensiveerd. Vanaf 1 januari 2007 coördineert de nieuwe Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) de terugkeertaken van de IND, de Vreemdelingenpolitie en de Kmar (TK 2005-2006, 19 637, nr. 1025; www.dienstterugkeerenvertrek.nl).

In het terugkeerbeleid van de laatste jaren is sprake geweest van verschillende doelgroepen, waarop verschillende uitvoeringsregels van toepassing waren. Zo zijn er in de eerste jaren van het nieuwe millennium verschillende zogenoemde Stappenplannen geweest met het oog op verschillende groepen uitgeprocedeerde asielzoekers en mensen van wie de asielvergunning werd ingetrokken of niet verlengd (zie Olde Monnikhof & De Vreede, 2004). Een ander voorbeeld betreft de verschillende locaties waar in de loop der tijd gericht aan de terugkeer van bepaalde groepen asielzoekers is gewerkt, zoals de huidige zogenoemde 'onderdaklocatie'. Deze was aanvankelijk bedoeld als alternatief voor vreemdelingenbewaring voor bepaalde uitgeprocedeerde gezinnen met minderjarige kinderen, maar de doelgroep is inmiddels verruimd (zie TK 2005-2006, 29 344, nr. 57 en TK 2007-2008, 29 344, nr. 67). Het terugkeerbeleid richt zich overigens niet alleen op uitgeprocedeerde asielzoekers, maar op alle illegaal in Nederland verblijvenden, inclusief degenen die eerder een reguliere verblijfsvergunning hebben gehad, en personen die nooit een

verblijfsvergunning hebben aangevraagd. De kwantitatieve gegevens inzake geregistreerd vertrek uit Nederland van niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen in de periode 2000 tot en met 2006 zijn opgenomen in tabel 9 in de bijlage.

Een belangrijk knelpunt in de uitvoering van het terugkeerbeleid is steeds geweest het gebrek aan medewerking van de migranten en/of hun herkomstlanden aan gedwongen terugkeer. Hierdoor kunnen sommige mensen niet naar hun gestelde herkomstland worden uitgezet. Een ander probleem is het relatief grote aantal personen dat met onbekende bestemming uit de asielopvang vertrekt. Onbekend is of zij terugkeren naar hun herkomstland, doormigreren naar een ander land, of illegaal in Nederland blijven (Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, 2006; Kromhout & Leijstra, 2006; Olde Monnikhof & De Vreede, 2004).

De in de bijlage opgenomen cijfers illustreren de problemen die bestaan rond gedwongen vertrek en het vertrek met onbekende bestemming. De ontwikkelingen in de cijfers dienen daarom met de nodige voorzichtigheid te worden bekeken. De afgelopen jaren hebben zich diverse ontwikkelingen voorgedaan in de wijze van registreren door de verschillende uitvoeringsorganisaties. Dit varieerde van bijstellingen van vertrekcategorieën en de overdracht van (registratie)taken tussen ketenpartners, tot de ontwikkeling van ketenbrede informatiesystemen met een uniek nummer voor elke vreemdeling, die ontdubbelen veel eenvoudiger maken. Daarnaast hebben zich allerlei beleidsontwikkelingen voorgedaan die ertoe hebben geleid dat bepaalde groepen voor kortere of langere tijd niet uit de opvang of uit Nederland verwijderd konden worden (b.v. als gevolg van toezeggingen van bewindslieden aan de Tweede Kamer of het instellen van vertrekmoratoria voor bepaalde groepen). Verder is niet bekend waar de mensen die met onbekende bestemming zijn vertrokken uiteindelijk heen zijn gegaan. Een evaluatie van het terugkeerbeleid enkel op basis van de thans beschikbare cijfers is dan ook een hachelijke zaak.

3.5.4 Politiek en maatschappelijk klimaat ten opzichte van migranten

Ten aanzien van het politieke en maatschappelijke klimaat in Nederland kan worden opgemerkt dat zich tussen 2001 en 2006 een verharding van de toon van het debat ten aanzien van allochtonen in het algemeen heeft voorgedaan. Vaak wordt gesteld dat dit mede het gevolg is geweest van de aanslagen in de Verenigde Staten van 11 september 2001. Mogelijk houdt het ook verband met de stijging van de werkloosheid in Nederland tussen 2001 en 2005 (zie figuur 9). Volgens Gijsberts (2005) laat onderzoek echter zien dat al sinds het begin van de jaren negentig bij een aanzienlijk deel van de bevolking negatieve gevoelens heersen jegens allochtonen. Deze onvrede werd bij uitstek verwoord door Pim Fortuyn (op 6 mei 2002 vermoord) en de nieuwe partij Lijst Pim Fortuyn (LPF), die in 2002 een grote verkiezingsoverwinning behaalde. Vanaf het jaar 2002 werd het vreemdelingenbeleid onder de elkaar opvolgende ministers voor Vreemdelingenzaken en Integratie Nawijn (LPF) en Verdonk (VVD) verder aangescherpt. De moord op Theo van Gogh in november 2004 heeft volgens sommigen de verhoudingen tussen met name moslims en niet-moslims nog verder op scherp gezet (zie Gijsberts, 2005). Dit alles kan hebben bijgedragen aan een negatief beeld van Nederland in de ogen van potentiële asielzoekers en daarmee een verklaring vormen voor de verdere afname van het Nederlandse aandeel tussen 2002 en 2004. Door het aantreden van het huidige kabinet van CDA, PvdA en ChristenUnie begin 2007 zou het beeld dat (asiel)migrantten hebben van het politieke klimaat in Nederland bijgesteld kunnen zijn. Het lagere aandeel van Nederland in de Noord-West Europese asielinstroom in 2007 ten opzichte van 2006 onderbouwt deze gedachte echter niet.

3.5.5 Conclusie

In deze paragraaf is gezocht naar verklaringen voor de aangetroffen fluctuaties in het Nederlandse aandeel in de asielzoekersinstroom in zes Noord-West Europese landen (Nederland, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) dan wel Noord-West Europa als geheel. Daarbij hebben we ons geconcentreerd op mogelijke verklaringen vanuit de economie, de reeds aanwezige migrantenpopulatie, het asielbeleid en het politieke en maatschappelijke klimaat ten opzichte van migranten.

De fluctuaties in het Nederlandse aandeel in de asielzoekersinstroom blijken niet goed vanuit economische factoren te kunnen worden verklaard. Allereerst zien we in de genoemde subregio dat een relatief hoog BBP per hoofd van de bevolking niet samengaat met een relatief groot aandeel in de asielinstroom. Waarschijnlijk is het verschil in BBP tussen de herkomstlanden van asielzoekers en elk van de zes bestemmingslanden dusdanig groot, dat verschillen tussen deze bestemmingslanden geen invloed hebben op de keuzen die asielzoekers of/en hun smokkelaars maken. Wat werkloosheid betreft is het beeld niet eenduidig: in sommige tijdvakken geldt voor sommige landen dat een hoger werkloosheidspercentage samengaat met een lager aandeel in de asielinstroom, maar voor andere tijdvakken en landen geldt dit niet.

De veranderingen in het Nederlandse aandeel in de asielinstroom in Noord-West Europa als geheel kunnen wel duidelijk gerelateerd worden aan de samenstelling van de asielinstroom in de verschillende jaren, in combinatie met de samenstelling van de asielmigratie in het verleden: een toe- of afname van met name het aantal Irakese, Afghaanse en Somalische asielzoekers in Noord-West Europa lijkt daardoor een toe- of afname van het Nederlandse aandeel in de Noord-West Europese instroom tot gevolg te hebben gehad. Een toe- of afname van het aantal asielzoekers uit onder meer Servië & Montenegro en de Russische federatie had daarentegen het tegenovergestelde effect op het Nederlandse aandeel, omdat veel van deze asielzoekers andere bestemmingslanden verkozen boven Nederland.

Er zijn aanwijzingen dat ook het Nederlandse asielbeleid en -klimaat van invloed zijn geweest op het Nederlandse aandeel in de Noord-West Europese asielinstroom in de periode 2000 tot en met 2007. De daling van het Nederlandse aandeel in de asielinstroom in de jaren 2000 tot en met 2004 lijkt mede te kunnen worden verklaard door een combinatie van de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 (vermoedelijk vooral de meeromvattende beschikking en het onthouden van schorsende werking aan beroepen tegen afwijzingen in de AC-procedure), de korte AC-procedure met een relatief hoog afwijzingspercentage en de verharding van de toon in het politieke en maatschappelijke debat met betrekking tot migranten sinds 2002. De verschillende pardonregelingen die vanaf 2003 zijn uitgevoerd hebben geen zichtbare stijging van het Nederlandse aandeel veroorzaakt. De stijging van het aandeel in 2005 en 2006 is vooral een gevolg van de toename van het aantal asielzoekers uit Somalië en Irak (zie boven). De daaropvolgende daling in 2007 houdt waarschijnlijk onder meer verband met het zeer sterk gestegen aandeel van Zweden in de instroom van asielzoekers uit Irak, hetgeen samenhangt met het ruimhartige beleid dat Zweden in deze periode voerde ten aanzien van Irakese asielzoekers (zie paragraaf 3.6.1).

Behalve asielbeleid dat betrekking heeft op alle asielaanvragers in een land, voeren bestemmingslanden ook specifiek beleid voor specifieke groepen (categoriaal beschermingsbeleid, zie paragraaf 3.2.6). Te verwachten valt dat het instellen of opheffen van categoriaal beleid de aantrekkingskracht van het betreffende bestemmingsland vergroot of verkleint, zeker als andere bestemmingslanden hiervoor (nog) niet hebben gekozen. In de volgende paragrafen gaan we na of dit een verklaring kan bieden voor de fluctuaties in het Nederlandse aandeel in de instroom van asielzoekers uit respectievelijk Irak, Afghanistan en Somalië.

3.6 Asielverzoeken uit specifieke herkomstlanden

In de periode 2000 tot en met 2007 waren de drie voornaamste herkomstlanden van asielzoekers in Nederland: Irak, Afghanistan en Somalië. In deze paragraaf wordt getracht de fluctuaties in de asielzoekersinstroom uit deze drie herkomstlanden te verklaren. De vraag is in hoeverre veranderingen in de omvang van de asielzoekersinstroom uit deze landen verband houden met specifieke, landgebonden beleidsmaatregelen, zoals bijvoorbeeld de instelling van een categoriaal beschermingsbeleid, of een besluit- of vertrekmoratorium (zie paragraaf 3.2.6).

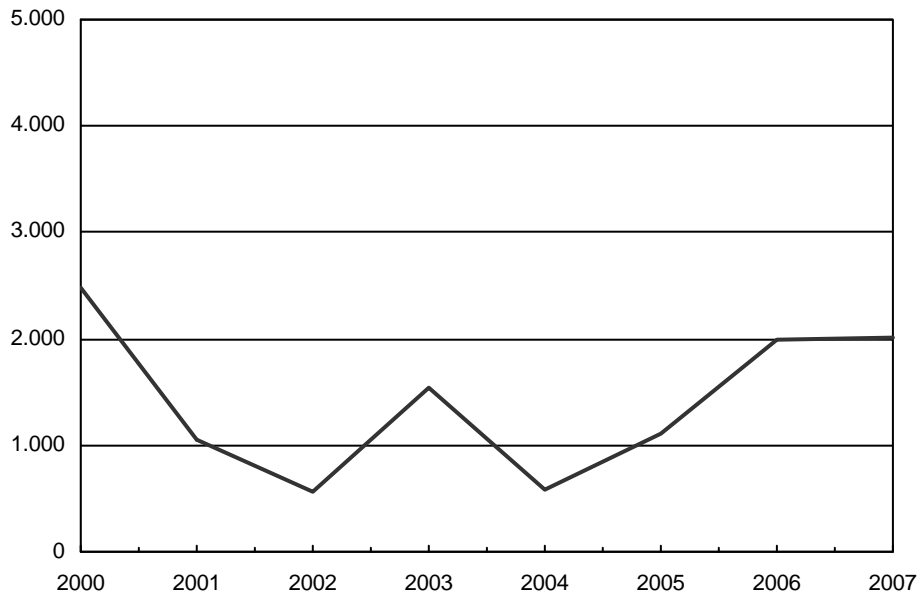
Net als in de vorige paragraaf wordt telkens, per land van herkomst, de omvang van de asielzoekersinstroom geïllustreerd in twee figuren. De eerste geeft de absolute asielzoekersinstroom in Nederland weer; de tweede toont het Nederlandse aandeel in de totale asielzoekersinstroom in zes Noord-West Europese landen.³⁴ Naast Nederland bestaat de selectie van Noord-West Europese landen uit Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Om de veranderingen in het Nederlandse aandeel in de asielzoekersinstroom uit de drie herkomstlanden te (kunnen) verklaren, zijn ook, voorzover mogelijk en nodig, de migrantenpopulatie en het asielbeleid in deze andere bestemmingslanden in de analyse betrokken.

3.6.1 Asielverzoeken uit Irak in Nederland en Noord-West Europa

De instroom van asielzoekers uit Irak daalde vanaf 2000 tot en met 2002 gestaag, maar in 2003 kwam aan deze daling een eind. In dat jaar steeg de instroom van Irakese asielzoekers tot ruim 1.500. In het daaropvolgende jaar daalde de instroom tot in totaal 580 asielverzoeken. In 2005 en 2006 nam de instroom van Irakese asielzoekers in Nederland weer toe. In 2007 was de instroom nagenoeg gelijk aan het voorafgaande jaar (zie figuur 10).

³⁴ Wanneer in deze paragraaf wordt gesproken van 'de totale asielzoekersinstroom' dan wordt daarmee bedoeld het totaal aantal *eerste* asielaanvragen van asielzoekers uit een bepaald land van herkomst, ingediend in Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden tezamen.

Figuur 10 Aantal eerste asielverzoeken van Irakese asielzoekers ingediend in Nederland, 2000 t/m 2007

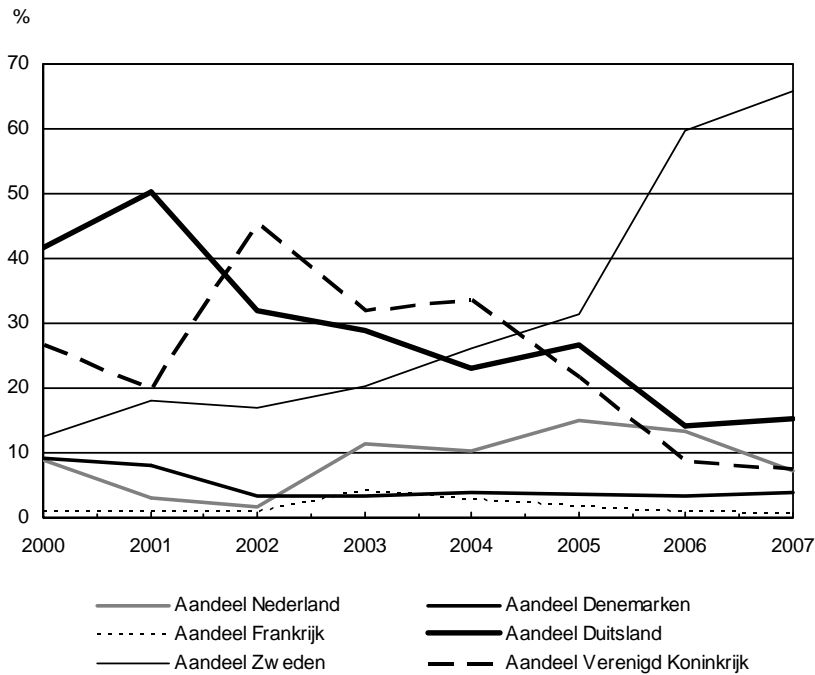


Zie tabel 10 in de bijlage voor onderliggende cijfers..

Bron: IND

De instroom van Irakese asielzoekers in Nederland vertoont een iets ander beeld wanneer deze wordt afgezet tegen de totale instroom uit Irak in de zes Noord-West Europese landen. In de jaren 2000 tot en met 2007 was namelijk niet alleen in Nederland, maar ook in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden de instroom van Irakese asielzoekers bij tijd en wijlen (zeer) hoog. Het aandeel van Denemarken en Frankrijk in de instroom van Irakese asielzoekers was daarentegen slechts beperkt (zie figuur 11).

Figuur 11 Verdeling eerste asielverzoeken van Irakezen over zes Noord-West Europese landen (%), 2000 t/m 2007



Zie tabel 11 in de bijlage voor de onderliggende cijfers.

Net als in figuur 10, vertoont de Irakese asielzoekersinstroom in Nederland, zoals weergegeven in figuur 11, eerst een daling en vervolgens, in 2003, een stijging. De stijging van het Nederlandse aandeel in 2003 is evenwel groter dan in eerste instantie, op basis van de absolute instroom, zou mogen worden verwacht.

Terwijl de stijging in 2003 van het *aantal* Irakese asielzoekers toegeschreven zou kunnen worden aan 'de inval in Irak' (in maart 2003), biedt die gebeurtenis een ontoereikende verklaring voor de toename van het *relatieve* aandeel van Nederland in de Irakese asielzoekersinstroom in Noord-West Europese landen. De toename in 2003 van de Irakese asielzoekersinstroom in Nederland zou verband kunnen houden met de daling van het Duitse aandeel in de Irakese asielzoekersinstroom, maar het verloop van het Nederlandse aandeel lijkt eerder te kunnen worden toegeschreven aan verschillen in het asielbeleid van enerzijds Nederland en anderzijds het Verenigd Koninkrijk. Zo werd in november 2002 in Nederland een categoriaal beschermingsbeleid voor asielzoekers uit Centraal-Irak ingesteld, en vervolgens, in februari 2003, een vertrekmoratorium voor asielzoekers uit Noord-Irak (dat uiteindelijk tot 1 februari 2004 zou duren).³⁵ In diezelfde periode werd in het Verenigd Koninkrijk juist een nieuwe, restrictieve, asielwet ingevoerd³⁶ en het categoriale beschermingsbeleid, de zogenoemde *four*

³⁵ TK 2002-2003, 19 637 nr. 715; Staatscourant 26 februari 2003, nr. 40, p. 14. Een maand later werd ook een besluitmoratorium voor asielzoekers uit Noord-Irak ingesteld. Zie TK 2002-2003 19 637, nr. 730; Staatscourant 24 maart 2003, nr. 54, p. 9 en Staatscourant 17 april 2003, nr. 76, p. 9 (TBV 2003/8).

³⁶ De Britse *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* trad op 7 november 2002 in werking en kwam voort uit het beleidsdocument 'Secure Border, Safe Haven' waarin de uitgangspun-

year country specific exceptional leave to remain (ELR), voor onder meer Irakese asielzoekers afgeschaft (Home Office, 2003). Sinds februari 2003 worden in het Verenigd Koninkrijk alle asielaanvragen individueel getoetst, en wordt op aanvragen van Irakese asielzoekers overwegend negatief beslist (European Council on Refugees and Exiles [ECRE] Country Report 2003, p. 196). Het verschil in het Nederlandse asielbeleid en dat van het Verenigd Koninkrijk zou kunnen verklaren waarom in 2003 het Nederlandse aandeel in de Irakese asielzoekersinstroom toenam, terwijl het aandeel van het Verenigd Koninkrijk in datzelfde jaar een sterke daling vertoonde.

Ook in 2004 lijkt het Nederlandse aandeel in de Irakese asielzoekersinstroom verband te houden met de asielzoekersinstroom in het Verenigd Koninkrijk. De beëindiging, per 1 februari 2004, van het besluit- en vertrekmoratorium voor asielzoekers afkomstig uit Noord-Irak leidde in dat jaar tot een lichte daling van het Nederlandse aandeel in de Irakese asielzoekersinstroom; in datzelfde jaar blijkt het Britse aandeel licht te zijn gestegen. Na 2005 nam echter zowel het Nederlandse als het Britse aandeel in de Irakese asielzoekersinstroom af, en nam juist het Zweedse aandeel enorm toe.

In figuur 11 is te zien dat het Zweedse aandeel in de Irakese asielzoekersinstroom reeds vanaf 2002 een stijging vertoonde. Dit is niet geheel verwonderlijk aangezien in 2003 en 2004 Irakese asielzoekers in Zweden in aanmerking kwamen voor een verblijfsvergunning op humanitaire gronden (*humanitarian reasons*), waarvan de criteria vergelijkbaar zijn aan de criteria die Nederland hanteert voor de toekenning van een verblijfsvergunning op grond van een categoriaal beschermingsbeleid (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken [ACVZ], 2006). Dat het Zweedse aandeel ook in 2005, en in 2006 zelfs een opmerkelijke, stijging vertoonde, houdt mogelijk verband met het feit dat in die periode, vanwege de invoering van een nieuwe vreemdelingenwet, aan een groot deel van de Irakese asielzoekers een verblijfsvergunning is toegekend (European Migration Network [EMN] Annual Policy Report, 2006; ECRE Country Report 2005, p. 196 en 308). Ook na de invoering van de vreemdelingenwet per 31 maart 2006³⁷ bleef Zweden op een relatief groot aantal asielverzoeken, en met name op verzoeken van personen uit Irak, positief te beslissen.³⁸ Door Nederland werd juist eerder dat jaar, in februari 2006, het categoriale beschermingsbeleid voor asielzoekers uit Centraal-Irak afgeschaft.³⁹ Mogelijk dat dit tot de lichte daling van het Nederlandse aandeel in de Irakese asielzoekersinstroom over 2006 heeft geleid.

ten uiteen waren gezet om meer controle over de instroom van illegalen en asielzoekers te bewerkstelligen.

In Duitsland werd in dezelfde periode de inwerkingtreding van een nieuwe immigratiewet juist tot twee keer toe uitgesteld (ECRE Country Report 2002, p.112). Over het wetsvoorstel werd pas in juli 2004 overeenstemming bereikt. De *Aufenthaltsgesetz*, waarin naar aanleiding van de EU Kwalificatierichtlijn ook 'niet-statelijk geweld' en genderspecifieke vervolging als erkende asielmotieven zijn opgenomen, trad op 1 januari 2005 in werking.

³⁷ In de nieuwe Zweedse vreemdelingenwet (*Utlänningslag SFS 2005:716*) is de vluchtelingen-definitie uitgebreid. Deze omvat nu ook vervolging vanwege gender of seksuele geaardheid (EMN Annual Policy Report Sweden, 2006).

³⁸ In 2006 lag het inwilligingspercentage van Irakese asielaanvragen op 80%; in 2007 was dit percentage gedaald naar 72%. <www.migrationsverket.se/pdf/statistik/statistik_2_2006.pdf> en <www.migrationsverket.se/pdf/statistik/statistik_3_2007.pdf>.

³⁹ TK 2005-2006, 19 637, nr. 1003; Staatscourant 22 februari 2006, nr. 38, p. 13 (WBV 2006/10).

In april 2007 werd door Nederland wederom een categoriaal beschermingsbeleid voor asielzoekers uit Centraal-Irak⁴⁰ ingevoerd. Deze maatregel leidde evenwel niet tot een stijging van het Nederlandse aandeel in de Irakese asielzoekerinstroom, wat opmerkelijk is, aangezien in juli 2007 het Zweedse beleid ten aanzien van Irakese asielzoekers is gewijzigd. Naar aanleiding van enkele uitspraken in hoger beroep van de Zweedse *Migration Court of Appeal* kwamen Irakese asielzoekers niet langer in aanmerking voor een verblijfsstatus enkel vanwege het bestaan van een intern gewapend conflict (Magnusson, 2008). Een verklaring voor het feit dat Irakese asielzoekers desalniettemin Zweden boven Nederland bleven verkiezen en een stijging van het Nederlandse aandeel in de Irakese asielzoekersinstroom uitbleef, zou kunnen zijn dat de Irakese migrantenpopulatie in Zweden een aanzuigende werking op de Irakese asielzoekersinstroom uitoefende. De omvang van de in Zweden woonachtige Irakese migrantenpopulatie was namelijk op dat moment bijna twee keer zo groot als die in Nederland.⁴¹

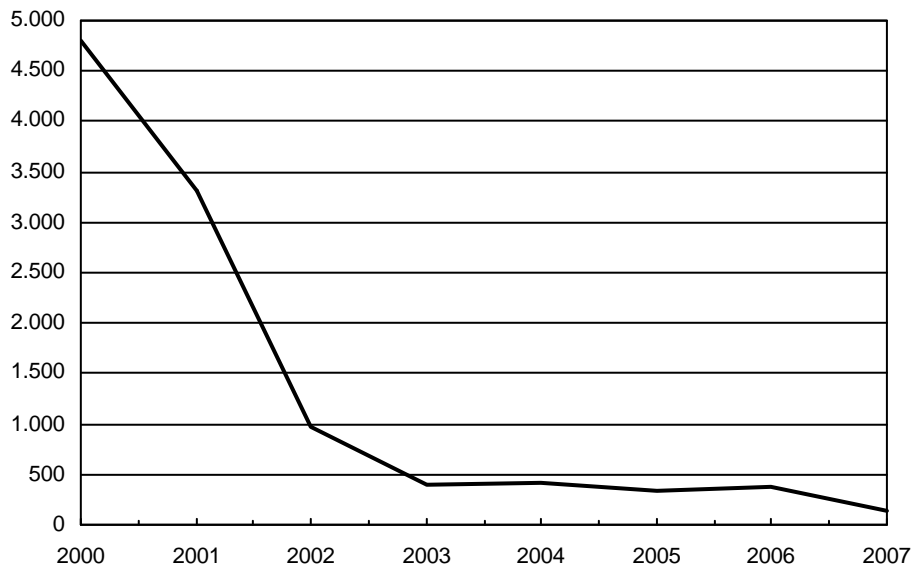
3.6.2 *Asielverzoeken uit Afghanistan in Nederland en Noord-West Europa*

Het aantal Afghaanse asielzoekers dat in Nederland asiel heeft aangevraagd, vertoonde over de periode 2000 tot en met 2007 een sterke daling (zie figuur 12). In absolute aantallen daalde het aantal asielverzoeken van 4.803 in 2000 tot 143 in 2007.

⁴⁰ TK 2006-2007, 19 637, nr. 1137.

⁴¹ De in Zweden woonachtige Irakese migrantenpopulatie is in relatief snel tempo gegroeid van 49.500 in Irak geboren personen op 31 december 2000 naar 82.900 op 31 december 2006. (Statistics Sweden <www.scb.se>). Ter vergelijking: Op 1 januari 2001 woonden er in Nederland 38.200 Irakezen; op 1 januari 2007 waren het er 43.900 (zie tabel c).

Figuur 12 Aantal eerste asielverzoeken van Afghaanse asielzoekers ingediend in Nederland, 2000 t/m 2007

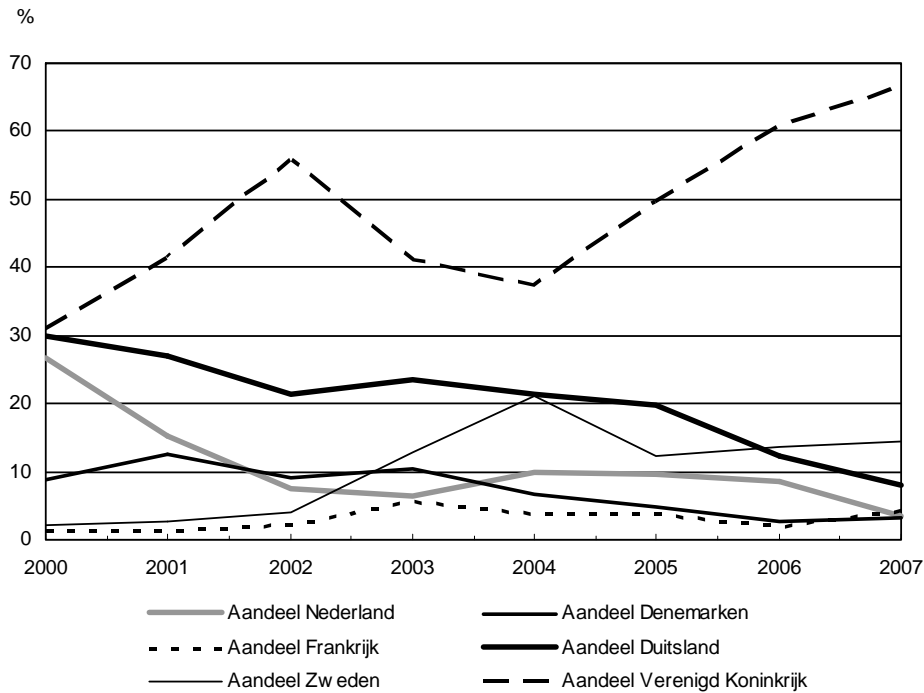


Zie tabel 12 in de bijlage voor de onderliggende cijfers.

Bron: IND

Het aandeel van Nederland in de totale Afghaanse asielzoekersinstroom in Noord-West Europese landen vertoont een iets genuanceerder, en meer fluctuerend, beeld dan in figuur 12 wordt geschetst. Na 2001 is namelijk de instroom van Afghaanse asielzoekers in vrijwel alle geselecteerde Noord-West Europese landen gedaald. Voor Nederland, en ook voor Duitsland en Denemarken, betekende deze daling tevens een afname van het relatieve aandeel in de Afghaanse asielzoekersinstroom. Voor het Verenigd Koninkrijk en Zweden was dit duidelijk niet het geval. Het Franse aandeel in de Afghaanse asielzoekersinstroom vertoonde een lichte schommeling, maar bleef gedurende de gehele periode relatief beperkt (zie figuur 13).

Figuur 13 Verdeling eerste asielverzoeken van Afghanen over zes Noord-West Europese landen (%), 2000 t/m 2007



Zie tabel 13 in de bijlage voor de onderliggende cijfers.

Tot en met 2003 is dus weldegelijk sprake van een daling van het Nederlandse aandeel in de instroom van Afghaanse asielzoekers, maar daarna volgde een stijging. Pas in 2006 en 2007 is het Nederlandse aandeel in de Afghaanse asielzoekersinstroom eerst licht en vervolgens sterker gedaald.

De fluctuaties in het Nederlandse aandeel in de Afghaanse asielzoekersinstroom zijn niet zonder meer toe te schrijven aan Nederlandse beleidsmaatregelen. Al voor de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 tot medio september 2002 kende Nederland voor Afghaanse asielzoekers een categoriaal beschermingsbeleid.⁴² Daarnaast zijn in december 2001 en februari 2002 respectievelijk een besluitmoratorium en een vertrekmoratorium ingesteld,⁴³ welke eveneens tot medio september 2002 van kracht waren. In de periode tot en met 2002 blijkt het Nederlandse aandeel in de Afghaanse asielzoekersinstroom evenwel te zijn gedaald.

Van de zes Noord-West Europese landen was vooral het Britse aandeel in de Afghaanse asielzoekersinstroom groot. Het Britse aandeel lag de afgelopen jaren consequent boven de 30% en steeg in 2007 zelfs tot 65%.⁴⁴ In november 2002

⁴² Voorafgaand aan de invoering van de Vw 2000 gold voor Afghaanse asielzoekers een vvtv-beleid, dat met de invoering van de Vw 2000 is overgegaan in een categoriaal beschermingsbeleid. Zie voor beëindiging: TK 2001-2002, 19 637, nr. 680; Staatscourant 13 september 2002, nr. 176, p. 9, en Staatscourant 20 september 2002, nr. 181, p. 7 (TBV 2002/39).

⁴³ Zie voor besluitmoratorium: TK 2001-2002, 19 637 nr. 637 en Staatscourant 12 december 2001, nr. 241, p. 25. Zie voor vertrekmoratorium: TK 2001-2002, 19 637, nr. 649; Staatscourant 13 februari 2002, nr. 31, p. 11, en Staatscourant 22 april 2002, nr. 77, p. 11 (TBV 2002/6).

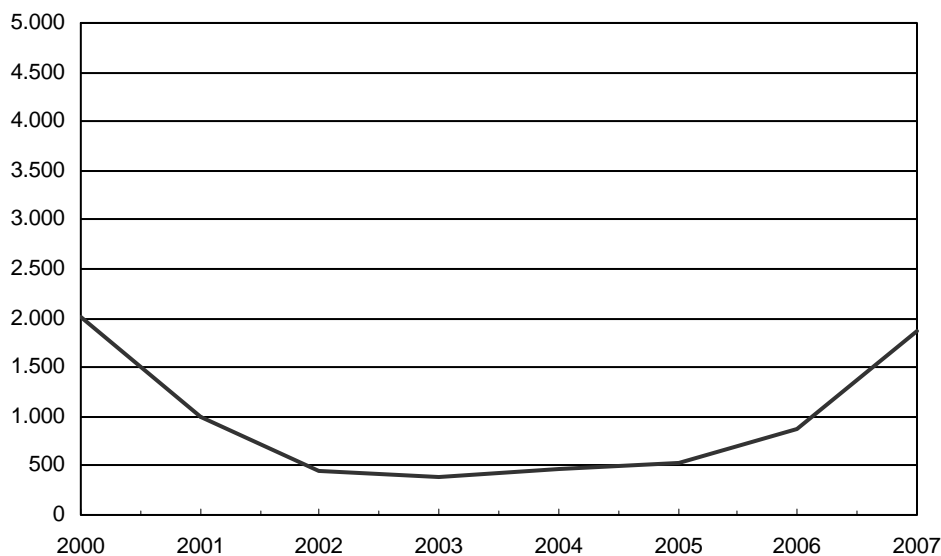
⁴⁴ De omvang van het Britse aandeel in de Afghaanse asielzoekersinstroom zou verband kunnen houden met de betrokkenheid van het Verenigd Koninkrijk bij de vredesmissie in Afghanistan en/of de vroegere koloniale banden met Pakistan, dat als transitland dient voor Afghaanse asielzoekers.

trad echter de Britse *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* in werking, waarna een (tussentijdse) daling volgde. De daling van het Britse aandeel in de jaren 2003 en 2004 had vooral consequenties voor het aandeel van Zweden, maar is wellicht ook de reden geweest dat in 2004 het Nederlandse aandeel in de Afghaanse asielzoekersinstroom weer iets steeg. Hoewel in recente jaren de situatie in Afghanistan zorgelijk bleef, was dit voor Nederland niet voldoende reden om landgebonden beleidsmaatregelen te treffen (TK 2005-2006, 19 637, nr. 1029). Het is mogelijk dat het uitblijven van een dergelijke maatregel er toe heeft geleid dat het Nederlandse aandeel in de instroom van Afghaanse asielzoekers vanaf 2006 is gedaald.

3.6.3 *Asielverzoeken uit Somalië in Nederland en Noord-West Europa*

Vanaf het jaar 2000 tot en met 2003 is het aantal Somalische asielzoekers dat in Nederland asiel heeft aangevraagd, gedaald van 2.011 naar 377. In de jaren daarna nam de instroom van Somalische asielzoekers weer toe tot 1.874 in 2007 (zie figuur 14).

Figuur 14 Aantal eerste asielverzoeken van Somalische asielzoekers ingediend in Nederland, 2000 t/m 2007

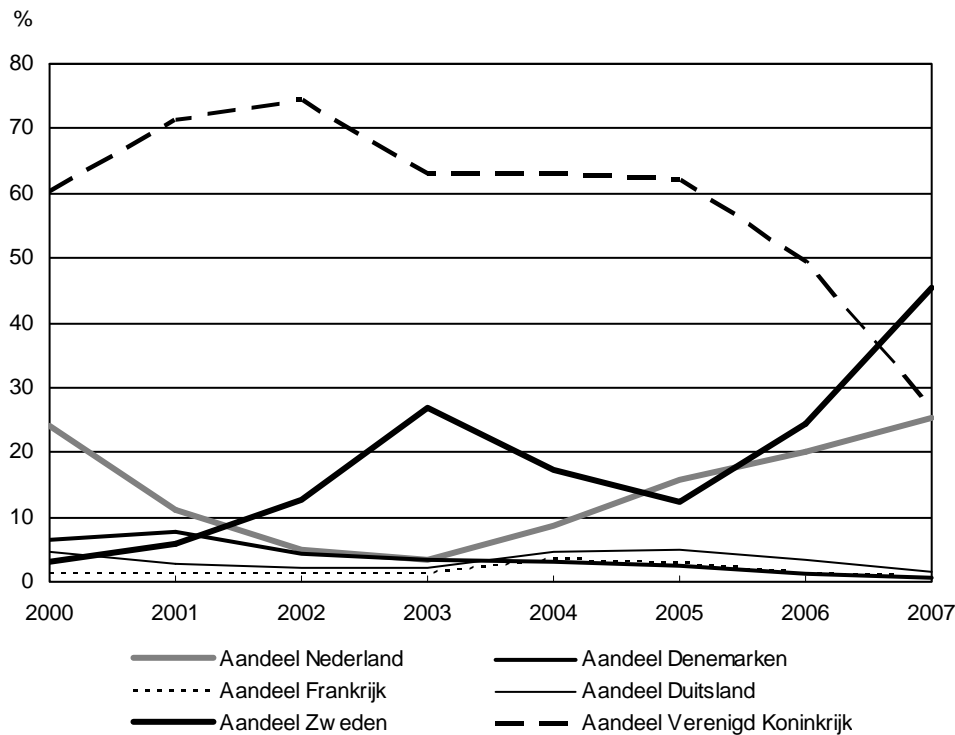


Ziet tabel 14 voor de onderliggende cijfers.

Bron: IND

In figuur 15 wordt het relatieve aandeel van Nederland in de instroom van Somalische asielzoekers ten opzichte van de vijf andere Noord-West Europese landen weergegeven. Hoewel de instroom van Somalische asielzoekers in het Verenigd Koninkrijk na 2003 sterk is gedaald, had dit niet direct een daling van het Britse aandeel in de Somalische asielzoekersinstroom tot gevolg, daar ook de instroom in enkele andere Noord-West Europese landen daalde. Over de jaren 2000 tot en met 2007 is vooral het aandeel van Zweden toegenomen. De instroom van Somalische asielzoekers in Denemarken, Duitsland en Frankrijk was gedurende die periode beperkt (zie figuur 15).

Figuur 15 Verdeling eerste asielverzoeken van Somaliërs over zes Noord-West Europese landen (%), 2000 t/m 2007



Zie tabel 15 in de bijlage voor de onderliggende cijfers.

De fluctuatie in de omvang van de Somalische asielzoekersinstroom in Nederland, zoals weergegeven in figuur 15, lijkt op die uit figuur 14. Uit de vergelijking van beide figuren volgt, dat gedurende de periode 2000 tot en met 2003, de instroom van Somalische asielzoekers niet alleen in absolute aantallen, maar ook in relatieve zin is gedaald. Het verloop van beide figuren blijkt echter met name vanaf 2003 te verschillen. De toename van het aantal Somalische asielzoekers in de jaren 2004 tot en met 2007 impliceerde een relatief sterkere stijging van het Nederlandse aandeel in de Somalische asielzoekersinstroom.

De vraag is nu hoe eerst de daling en vervolgens de stijging van het Nederlandse aandeel in de Somalische asielzoekersinstroom kan worden verklaard. Net als voor asielzoekers uit Afghanistan was er ook voor Somalische asielzoekers al voor de invoering van de Vw 2000 een beschermingsbeleid van kracht.⁴⁵ Het categoriale beschermingsbeleid voor Somalische asielzoekerzoekers is in september 2001 afgeschaft.⁴⁶ Op dat moment was echter de daling van het Nederlandse aandeel in de Somalische asielzoekersinstroom al ingezet.⁴⁷

De daling van het Nederlandse aandeel in de Somalische asielzoekersinstroom kan dus niet zonder meer worden verklaard door een wijziging van het Neder-

⁴⁵ TK 1996-1997, 19 637, nr. 235.

⁴⁶ TK 2001-2002, 19 637, nr. 606 en Staatscourant 30 november 2001, nr. 233, p. 10 (TBV 2001/35).

⁴⁷ De relatieve instroom van Somalische asielzoekers berekend in maandcijfers toont voor Nederland in september en oktober 2001 nog wel een piek (en tegelijkertijd een daling voor het Verenigd Koninkrijk), maar na de afschaffing van het categoriale beschermingsbeleid zette de eerder ingezette daling toch door (en vertoont het Britse aandeel in de Somalische asielzoekersinstroom juist weer een stijging) (Grütters, 2006, p. 132).

landse beleid ten aanzien van Somalische asielzoekers. Aangezien de daling van het Nederlandse aandeel gepaard ging met een stijging van het Britse aandeel in de Somalische asielzoekersinstroom,⁴⁸ ligt het meer voor de hand de daling van het Nederlandse aandeel toe te schrijven aan kenmerken van het Verenigd Koninkrijk als favoriet bestemmingsland.

Dat het Verenigd Koninkrijk de afgelopen jaren een groot aandeel van de Somalische asielzoekersinstroom te verwerken kreeg, is welhaast een logisch gevolg van het feit dat het Verenigd Koninkrijk van 1897 tot 1960 koloniale banden onderhield met wat tegenwoordig Somaliland⁴⁹ heet. Tussen het Verenigd Koninkrijk en Somalië zijn daardoor sociale, culturele en politieke netwerken ontstaan (Day & White, 2001; Sporton, Valentine & Nielsen, 2005). Reeds in de jaren dertig van de vorige eeuw wisten Somalische zeelieden hun weg naar het Verenigd Koninkrijk te vinden om daar te werken in de havens van Londen, Cardiff en Liverpool. Toen de vraag naar havenarbeiders in de jaren zestig afnam, zijn zij doorgetrokken naar noordelijk gelegen steden als Sheffield, Manchester en Birmingham, om in de metaalindustrie te gaan werken (Sporton et al., 2005; Aden, Rivers & Robinson, 2007). Met de komst van hun gezinsleden ontstonden in deze steden grote, en soms ook politiek actieve, Somalische gemeenschappen. Zo is in 1981 in Londen de *Somali National Movement* opgericht die oppositie voerde tegen het bewind van dictator Siad Barre (Day & White, 2001). Somaliërs beheersen over het algemeen het Engels als tweede taal, en al in de jaren zestig en zeventig gingen velen naar het Verenigd Koninkrijk om daar te studeren (Day & White, 2001; Sporton et al., 2005). Sommigen gingen daarna terug naar Somalië, anderen bleven in het Verenigd Koninkrijk wonen. In de afgelopen jaren bleek bovendien een groot aantal Somaliërs met een asielstatus vanuit Nederland en Zweden naar het Verenigd Koninkrijk door te migreren (Griffiths, Signona & Zetter, 2005; Kleist, 2004). In de Britse volkstelling (*Census*) worden Somaliërs echter niet als aparte bevolkingsgroep geregistreerd. Geschat wordt dat er in totaal zo'n 75.000 Somaliërs in het Verenigd Koninkrijk wonen (Sporton et al., 2005, ter vergelijking: op 1 januari 2005 woonden er in Nederland zo'n 21.750 Somaliërs, bron: CBS).

Na 2002 is desalniettemin, waarschijnlijk als gevolg van een restrictiever asielbeleid, het Britse aandeel in de Somalische asielzoekersinstroom geleidelijk afgenomen.⁵⁰ Eerst lijkt dit vooral ten laste te zijn gekomen van het Zweedse aandeel in de Somalische asielzoekersinstroom, maar vanaf 2004 nam ook het Nederlandse aandeel toe. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat Nederland in 2004 (en daarna) een landgebonden asielbeleid heeft gevoerd. In juni 2004 werd eerst een vertrekmoratorium voor Somalische asielzoekers van kracht.⁵¹ De instelling van het vertrekmoratorium volgde op een uitspraak van de Afdeling

⁴⁸ Zie de vorige voetnoot.

⁴⁹ Brits Somaliland werd in 1960 onafhankelijk en fuseerde in het zelfde jaar met Italiaans Somaliland tot de staat Somalië. In 1991 verklaarde echter het voormalige Brits Somaliland zich onafhankelijk en voert het sindsdien de naam Somaliland.

⁵⁰ Eerder is al gewezen op de inwerkingtreding van de Britse *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* per 7 november 2002. Eén jaar daarvoor, in september 2001, was al het categoriale beschermingsbeleid (*ELR*) voor Somalische asielzoekers afgeschaft, en in 2004 begon ook het Verenigd Koninkrijk, in navolging van andere Europese landen, waaronder Nederland, met de uitzetting van afgewezen Somalische asielzoekers (*The Observer*, 24 oktober 2004).

⁵¹ TK 2003-2004, 19 637, nr. 822; Staatscourant 16 juni 2004, nr. 112, p. 15 en Staatscourant 16 juni 2006, nr. 112, p. 13 (WBV 2004/37).

Bestuursrechtspraak waarin een *interim measure* van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens werd geïnterpreteerd als zijnde een beletsel tot uitzetting.⁵² Eén jaar later, per 1 juli 2005, is vervolgens een categoriaal beschermingsbeleid ingesteld dat op het moment van schrijven nog steeds van toepassing was.⁵³

3.6.4 Conclusie

In deze paragraaf is de asielzoekersinstroom in Nederland vanuit Irak, Afghanistan en Somalië onder de loep genomen. Deze landen waren in de jaren 2000 tot en met 2007 voor Nederland de drie voornaamste herkomstlanden van asielzoekers. De instroom uit deze drie landen is vergeleken met de asielzoekersinstroom (uit de betreffende herkomstlanden) in vijf andere Noord-West Europese landen (te weten: Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden).

Veranderingen in de omvang van het Nederlandse aandeel in de asielzoekersinstroom uit de drie geselecteerde herkomstlanden bleken slechts ten dele te kunnen worden verklaard door wijzigingen in landgebonden beleidsmaatregelen.⁵⁴ Een geconstateerde toe- of afname van het Nederlandse aandeel hield in sommige gevallen mede (of voornamelijk) verband met beleidsmaatregelen in andere Noord-West Europese bestemmingslanden. Daarnaast werd de verdeling van de asielzoekersinstroom uit een bepaald herkomstland beïnvloed door eerder of meer recent ontstane banden tussen het herkomstland en een specifiek bestemmingsland. Opmerkelijk was bijvoorbeeld dat met name uit Afghanistan en Somalië een groot aantal asielzoekers in de jaren 2000 tot en met 2007 in het Verenigd Koninkrijk asiel hebben aangevraagd. Frankrijk daarentegen, dat de laatste jaren toch één van de belangrijkste bestemmingslanden van asielmigranten was, had slechts een beperkt aandeel in de asielzoekersinstroom uit de drie genoemde herkomstlanden. Zoals eerder in dit hoofdstuk is aangegeven, kwamen de afgelopen jaren naar Frankrijk juist aanzienlijke aantallen asielzoekers afkomstig uit landen waarmee Frankrijk in het verleden koloniale banden onderhield, zoals Algerije, Cambodja en Haïti.

Wat betreft de drie geselecteerde herkomstlanden is gebleken, dat de omvang van de asielzoekersinstroom in Nederland niet zozeer samenhangt met de asielzoekersinstroom in Duitsland, zoals in de jaren negentig het geval is geweest (zie Van Wissen & Jennissen, 2008), maar veeleer is gerelateerd aan de asielzoekersinstroom in het Verenigd Koninkrijk en Zweden.⁵⁵

⁵² ABRvS 28 mei 2004 (JV 2004/278).

⁵³ Staatscourant 28 juni 2005, nr. 122, p. 11, en Staatscourant 29 juni 2005, nr. 123, p. 10 (WBV 2005/34).

⁵⁴ Hierbij moet worden opgemerkt dat een landgebonden beleidsmaatregel niet altijd door het kabinet hoeft te zijn geïnitieerd, maar – zoals bijvoorbeeld in het geval van de Somalische asielzoekers – een min of meer logisch gevolg kan zijn van een rechterlijke uitspraak. Waarschijnlijk hadden het ingestelde vertrekmoratorium voor Somalische asielzoekers en het latere categoriale beschermingsbeleid overigens wel enig effect op het Nederlandse aandeel in de Somalische asielzoekersinstroom.

⁵⁵ Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat in het verleden door Duitsland een beperkte interpretatie van artikel 3 EVRM werd gehanteerd, waardoor schendingen van mensenrechten die door derden werden gepleegd niet als reden voor asielverlening werden erkend (Eck, 1998). In de nieuwe Duitse vreemdelingenwet die in januari 2005 in werking is getreden, is echter ook 'niet-statelijk geweld' als asielgrond opgenomen.

3.7 In hoeverre is asielmigratie voorspelbaar?

Dit hoofdstuk begon met een beschrijving van de redenen waarom asielmigranten zich gedwongen kunnen voelen hun land of regio van verblijf te verlaten. Het historische overzicht van de asielzoekersinstroom in Nederland toonde vervolgens dat oorlog, geweld, systematische schendingen van mensenrechten, maar ook armoede en onderontwikkeling de primaire redenen zijn waarom asielzoekers elders een heenkomen zoeken. Sinds de ondertekening van het Internationale Vluchtelingenverdrag biedt Nederland asiel aan zogenoemde verdragsvluchtelingen. Het merendeel van de asielzoekers kan echter niet als verdragsvluchteling worden geclassificeerd. Een aanzienlijk deel van hen kan evenwel ook niet naar het land van herkomst worden teruggestuurd, bijvoorbeeld omdat Nederland in dat geval het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) zou schenden, of omdat het land van herkomst de asielzoeker niet zonder meer als onderdaan accepteert. In de vreemdelingenwet zijn daarom naast de criteria voor verdragsvluchteling aanvullende gronden voor asielverlening opgenomen. Daarnaast is in uitzonderlijke gevallen aan asielzoekers die al langere tijd in Nederland verbleven op grond van een pardonregeling een verblijfsvergunning verleend. Nederland blijkt in dat opzicht overigens niet veel te verschillen van andere Noord-West Europese landen waar, mede onder invloed van Europees beleid, aan asielzoekers vergelijkbare vormen van bescherming wordt geboden. De geleidelijke uitbreiding van de Europese Unie heeft er bovendien toe geleid dat in een groter aantal Europese landen dan voorheen asiel kan worden aangevraagd. De vraag is nu in welke richting de omvang van de asielzoekersinstroom in Nederland zich de komende jaren zal ontwikkelen.

De omvang van de asielzoekersinstroom houdt in de eerste plaats verband met gebeurtenissen in de landen van herkomst en laat zich alleen al daarom moeilijk voorspellen. De geschiedenis leert echter dat oorlog, gewelddadige conflictsituaties en ernstige schendingen van de mensenrechten moeilijk uit te bannen zijn. Dat in het verleden situaties van oorlog en geweld samengingen met economische recessie of onderontwikkeling betekent bovendien, dat in het licht van de huidige economische recessie, en zeker in zwakkere staten, de kans op geweldsituaties reëel aanwezig is. Daarnaast zal er in de toekomst rekening moeten worden gehouden met grote groepen ontheemden die vanwege grote overstromingen of droogte hun land of regio van herkomst verlaten (Morton, Boncour & Laczko, 2008). Uitgaande van ervaringsgegevens zal het merendeel van hen een heenkomen zoeken in nabijgelegen regio's in Azië en Afrika, en zal het deel dat het Europese continent weet te bereiken daarmee vergeleken beperkt zijn. Sinds 2000 is het aantal personen dat in Europa asiel aanvraagt zelfs gedaald van zo'n 430.000 naar 240.000 in 2007, al was in dat jaar weer sprake van een lichte stijging (jaarlijkse UNHCR rapportages).

Wat betreft de verdeling van de asielverzoeken over de verschillende Europese landen wordt binnen het kader van de Europese Unie langzaam maar gestaag

verder gewerkt aan een gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS).⁵⁶ De bedoeling is dat in de EU lidstaten een vergelijkbare asielprocedure wordt gehanteerd en aan asielgerechtigden een uniforme verblijfsstatus wordt toegekend die in alle EU lidstaten geldig is. Of daarmee de beoogde 'burden sharing'⁵⁷ wordt bereikt, valt echter nog te bezien (Boswell, 2003). De uitbreiding van de Europese Unie heeft er in ieder geval wel toe geleid dat de landen die tot de EU (willen) behoren het Internationale Vluchtelingenverdrag en het EVRM onderschrijven. Daarmee is de kans op vluchtelingenstromen uit Europese landen in ieder geval verkleind, maar het sluit het ontstaan van situaties als in Bosnië en Kosovo niet uit.

Binnen Europa zijn met betrekking tot asielmigratie uit derde landen nog steeds drie subregio's te onderscheiden (Jennissen & Van Wissen, 2003): Noord-West Europa (zoals gedefinieerd in paragraaf 3.3), Zuid-Europa (Griekenland, Italië, Spanje, Portugal, Cyprus en Malta), en Oost-Europa (de voormalige communistische landen, die recent tot de EU zijn toegetreden, of kandidaat-lid zijn). Vooral de Zuid-Europese landen worden sinds enkele jaren geconfronteerd met grote groepen illegale migranten, voornamelijk uit Afrika. Zij prefereren echter een illegaal bestaan en maken weinig gebruik van de asielprocedure in de Zuid-Europese lidstaten (<www.unhcr.org/news/NEWS/497495174.html>). De laatste jaren kwamen naar Griekenland en Cyprus echter ook grote aantallen asielzoekers, met name uit Aziatische landen als Irak, Pakistan en Bangladesh (jaarlijkse UNHCR rapportages). Griekenland behoorde in 2006 en 2007 zelfs tot de grotere Europese bestemmingslanden van asielmigranten. De Oost-Europese landen fungeren, mede dankzij 'Eurodac', het informatiesysteem waarin vingerafdrukken van asielzoekers zijn opgeslagen, als een soortgelijke buffer voor Noord-West Europa wat betreft de instroom van asielzoekers uit Azië en de Russische federatie. Zouden zij op enig moment in een Noord-West Europees land asiel aanvragen, dan kunnen ze als Dublinclaimant worden teruggezonden naar het eerst ontvangende land. Desalniettemin zullen asielzoekers ook rechtstreeks naar Noord-West Europa en Nederland blijven komen.

De exacte omvang van de asielzoekersinstroom in Nederland is moeilijk te voorspellen (Jennissen & Van Wissen, 2003). In haar meest recente prognose 2006-2050 ging het CBS nog uit van 10.000 asielverzoeken per jaar (Nicolaas, 2006). Het kabinet voorzag evenwel voor de jaren 2008 en 2009 een instroom van 16.000 asielverzoeken per jaar (TK 2008-2009, 31 700 VI, nr. 2).

Op grond van onze bevindingen valt te verwachten dat de asielzoekersinstroom in Nederland voor een belangrijk deel zal bestaan uit asielzoekers afkomstig uit landen, waarvan in Nederland reeds een migrantenpopulatie aanwezig is. De verdeling van asielzoekers over Noord-West Europese landen blijkt minder verband te houden met het BBP of de werkloosheid in Nederland en omliggende landen. Ook de invloed van landgebonden beleidsmaatregelen op de instroom van asielzoekers lijkt beperkt, al werken deze maatregelen wel door in het percentage asielverzoeken dat in de aanmeldcentra wordt afgewezen, terwijl van een hoog afwijzingspercentage een zekere 'afschrikwekkende' werking uit zou

⁵⁶ Zie voor een overzicht van maatregelen voor de tweede fase van het *Common European Asylum System* (CEAS): Beleidsplan, een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU, COM(2008) 360 def.

⁵⁷ Onder 'burden sharing' wordt verstaan een gelijke verdeling over de EU lidstaten van de 'lasten' van de opvang van asielzoekers.

kunnen gaan. Dit laatste geldt ook voor de te verwachten verslechtering van het politieke en maatschappelijke klimaat ten opzichte van migranten als gevolg van de economische recessie, als deze in Nederland sterker zou zijn dan elders in Noord-West Europa.

3.8 Conclusie

Met dit hoofdstuk is getracht inzicht te geven in de achtergronden en omvang van mondiale en Europese asielstromen, en om deze te verklaren. Uit de gepresenteerde gegevens kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

De literatuur laat zien dat asielstromen primair worden veroorzaakt door gewapende conflicten en systematische schendingen van mensenrechten, maar dat economische onderontwikkeling en armoede, evenals natuurrampen en gevolgen van klimaatverandering eveneens een rol kunnen spelen. Asielmigranten blijken te verschillen in de mate waarin zij hun vlucht uit deze situaties (kunnen) voorbereiden, het moment en de wijze waarop zij vertrekken en de bestemming die zij in eerste of tweede instantie kiezen. De keuzemogelijkheden ten aanzien van het land of de regio van bestemming worden beperkt door factoren als de beschikbaarheid van financiële middelen, vervoer, reisdocumenten en de (mogelijkheden van) de eventuele mensensmokkelaar. Terwijl een groot deel van de wereldwijde vluchtelingenpopulatie zijn toevlucht zoekt in buurlanden of in eigen land blijft (in Azië, Afrika en in mindere mate Latijns Amerika), reist een klein deel door naar Europa, Noord-Amerika en Oceanië om asiel aan te vragen. Uit het historisch overzicht blijkt dat in het verleden, met name in de jaren negentig, ook sprake is geweest van asielzoekersstromen binnen Europa.

Het aantal asielaanvragen in Nederland wordt bepaald door de totale asielinstroom in Europa en de verdeling van de asielzoekers binnen Europa. Het absolute aantal eerste asielverzoeken in Nederland is tussen 2000 en 2004 sterk gedaald, tussen 2004 en 2006 licht gestegen, in 2007 gedaald en in 2008 weer gestegen. Vergelijken we de instroom van eerste asielverzoeken in Nederland tot en met 2007 met de instroom van veronderstelde eerste asielverzoeken in Noord-West Europa, dan blijkt het Nederlandse aandeel daarin hetzelfde patroon te volgen. Hetzelfde geldt wanneer we deze vergelijken met de eerste asielverzoeken in de subregio die wordt gevormd door Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden: tussen 2000 en 2002 nam het aandeel van Nederland sterk af, tussen 2002 en 2004 nam het licht af, tot en met 2006 steeg het weer, om in 2007 te dalen tot iets boven het niveau van 2002. Vanaf 2002 was het Nederlandse aandeel steeds kleiner dan dat van het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland, en Zweden. In alle jaren was het Nederlandse aandeel groter dan dat van Denemarken. Hieruit valt op te maken dat Nederland de laatste jaren binnen deze subregio relatief onaantrekkelijk is geweest voor asielzoekers.

Migratietheorieën die de verdeling van asielzoekers tussen potentiële bestemmingslanden kunnen verklaren, wijzen op het belang van economische factoren, reeds bestaande relaties tussen landen en groepen, het migratiebeleid en het politiek-maatschappelijke klimaat in een bestemmingsland. Gecombineerd met

de inzichten van Hedström (2005) kunnen we aannemen dat de keuzen van asielmigranten gebaseerd zijn op de *doelen* die mensen zich stellen ten aanzien van economische omstandigheden, sociale relaties, veiligheid en maatschappelijk klimaat; de *feitelijke mogelijkheden* die onder meer door reeds bestaande relaties tussen landen en groepen en het migratiebeleid van het bestemmingsland worden geboden om die wensen te vervullen; en de *percepties* die mensen van deze mogelijkheden hebben.

Eerder onderzoek met behulp van multivariate analysetechnieken heeft laten zien dat de verdeling van asielzoekers binnen Europa in de jaren negentig het best kon worden verklaard vanuit economische factoren en de omvang van de reeds aanwezige migrantenpopulatie uit hetzelfde herkomstland. Het migratiebeleid bleek in mindere mate een rol te spelen.

In dit hoofdstuk is op kwalitatieve wijze nagegaan in hoeverre deze factoren en het politiek-maatschappelijke klimaat ten aanzien van migranten de door ons aangetroffen fluctuaties in het Nederlandse aandeel in de asielzoekersinstroom in zes Noord-West Europese landen (Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden) dan wel in Noord-West Europa als geheel, zouden kunnen verklaren. Daarbij stond de periode 2000 tot en met 2007 centraal.

De fluctuaties in het Nederlandse aandeel in de asielzoekersinstroom in de zes genoemde Noord-West Europese landen blijken niet goed door economische factoren als het BBP en werkloosheid te kunnen worden verklaard. De verschillen in BBP tussen de herkomstlanden van asielzoekers en elk van de zes bestemmingslanden zijn zo groot, dat verschillen in BBP tussen de bestemmingslanden waarschijnlijk weinig invloed op het gedrag van asielzoekers en/of mensen-smokkelaars hebben. Waarschijnlijk geldt dit ook voor werkloosheid, waarbij we zien dat een relatief hoog werkloosheidspercentage soms wel en soms niet samengaat met een relatief klein aandeel in de asielinstroom.

Een verklaring die meer houvast biedt, is de samenstelling van de asielinstroom in de verschillende jaren, in combinatie met de herkomst van asielmigranten in het verleden. Mede als gevolg van het feit dat Nederland in het verleden veel Irakese, Afghaanse en Somalische asielzoekers heeft opgevangen, werkt een stijging of daling van de Irakese en Afghaanse asielzoekersinstroom in Noord-West Europa door in een toe- of afname van het Nederlandse aandeel in de Noord-West Europese asielzoekersinstroom. Een toe- of afname in Noord-West Europa van het aantal asielzoekers uit landen waaruit in de regel weinig asielzoekers naar Nederland komen, heeft een tegenovergesteld effect gehad.

Daarnaast zijn er aanwijzingen dat het Nederlandse asielbeleid en -klimaat van invloed zijn geweest op de instroom van asielzoekers. De invoering van de Vreemdelingenwet 2000 (vermoedelijk vooral de meeromvattende beschikking en het onthouden van schorsende werking aan beroepen tegen afwijzingen in de AC-procedure), de korte AC-procedure met een relatief hoog afwijzingspercentage alsook de verharding van de toon die in 2002 in het politieke en maatschappelijke debat over migranten is ingezet, lijken te hebben bijgedragen aan de daling van het Nederlandse aandeel in de asielinstroom in de jaren 2000 tot en met 2004. Waarschijnlijk mede als gevolg van de bovengenoemde netwerk-effecten, droeg de toename van het aantal asielzoekers uit Somalië en Irak bij aan de stijging van het Nederlandse aandeel in de asielinstroom in de genoemde subregio in 2005 en 2006.

De invloed van het landgebonden asielbeleid voor asielzoekers uit Irak en Afghanistan op het aandeel van Nederland in de asielzoekersinstroom uit deze bestemmingslanden lijkt beperkt te zijn geweest. De landgebonden beleidsmaatregelen ten aanzien van Somalië hebben wel tot een toename van het Nederlandse aandeel in de asielzoekersinstroom uit dit herkomstland geleid. Over het geheel genomen bleek echter een toe- of afname in de instroom eerder verband te houden met al bestaande relaties tussen herkomstlanden en andere bestemmingslanden of met beleidsmaatregelen in andere bestemmingslanden. Wat betreft de drie genoemde herkomstlanden is gebleken, dat de omvang van de asielzoekersinstroom in Nederland de laatste jaren vooral gerelateerd was aan de asielzoekersinstroom in het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Zo houdt de daling van het Nederlandse aandeel in 2007 waarschijnlijk verband met het (voorheen) ruimhartige Zweedse beleid ten aanzien van asielzoekers uit Irak.

Het doen van een toekomstvoorspelling van het aantal asielverzoeken in Nederland is uitermate lastig. Gebeurtenissen die asielmigratie veroorzaken liggen veelal in de landen van herkomst en laten zich moeilijk voorspellen. Twee ontwikkelingen zijn wel te verwachten: 1) een toename van gewelddadige conflicten in zwakkere staten, als gevolg van de wereldwijde economische recessie en de daarmee gepaard gaande concurrentie om schaarse middelen, en 2) een toename van overstromingen en droogtes als gevolg van klimaatverandering. Een deel van de asielmigratie die door deze ontwikkelingen teweeg wordt gebracht, zal Europa bereiken, en waarschijnlijk vooral die bestemmingslanden waarmee reeds bepaalde relaties bestaan. De verdeling binnen Europa zal naar verwachting verder beïnvloed worden door de mate waarin het politieke en maatschappelijke klimaat ten opzichte van migranten in de potentiële bestemmingslanden zal verslechteren als gevolg van de economische recessie.

Literatuur

- Aden, H., Osman Rivers, K., & Robinson, D. (2007). *The Housing Pathways of Somali New Immigrants in Sheffield*. Sheffield: Sheffield Hallam University/ Centre for Regional Economic and Social Research.
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2006). *Categoriaal beschermingsbeleid, een 'nood zaak'*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- Alink, F.B. (2006). *Crisis als kans? Over de relatie tussen crises en hervormingen in het vreemdelingenbeleid van Nederland en Duitsland*. Amsterdam: Vossiuspers UvA / Amsterdam University Press.
- Berghuis, C.K. (1999). *Geheel ontdaan van onbaatzuchtigheid. Het Nederlandse toelatingsbeleid voor vluchtelingen en displaced persons van 1945 tot 1956*. Amsterdam: Thela Thesis.
- Black, R., Xiang, B., Collyer, M., Engbersen, G., Heering, L., & Markova, E. (2006). Migration and development: Causes and consequences. In R. Penninx, M. Berger & K. Kraal (red.), *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe: A State of the Art* (pp. 41-64). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Böcker, A., & Havinga, T. (1997). *Asylum migration to the European Union: Patterns of origin and destination*. Nijmegen: Institute for the Sociology of Law.
- Bosswell, C. (2003). Burden-sharing in the New Age of Immigration. *Migration Information Source*. Washington: Migration Policy Institute. www.migrationinformation.org/feature/print.cfm?ID=173.
- Bronkhorst, D. (1990). *Een tijd van komen: De geschiedenis van vluchtelingen in Nederland*. Utrecht: Federatie VON.
- Cangiano, A., & Strozza, S. (2008). Foreign immigration in Southern European receiving countries: New evidence from national data sources. In C. Bonifazi, M. Okólski, J. Schoorl, & P. Simon (red.), *International Migration in Europe. New Trends and New Methods of Analysis* (pp. 153-177). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Castles, S., Loughna, S., & Crawley, H. (2003). *States of Conflict: The causes of forced migration to the EU*. Londen: Institute for Public Policy Research.
- Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 (2006). Advies. In Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, & Significant, *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. De asielprocedure (I)* (pp. 7-27). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

- Dalen, H.P. van, Groenewold, G., & Schoorl, J.J. (2005). Out of Africa: What drives the pressure to emigrate? *Journal of Population Economics*, 18, 741-778.
- Dijk, P. van, (1985). Asiel- en vluchtelingenrecht en de rechten van de mens. In J.A. Hoeksma, R.W. Loeb, & E.W. Vierdag (red.) *Asiel- en vluchtelingenrecht: Inleiding en commentaren* (pp 1-45). Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Day, K., & White, P. (2001). Choice or circumstance: The UK as the location of asylum applications by Bosnian and Somali refugees. *GeoJournal*, 55, 15-26.
- Eck, C. van, (1998). De beperkte interpretatie van artikel 3 EVRM in de Duitse asielprocedure. *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, 4(7), 668-677.
- Erf, R. van der, Heering, L., & Spaan, E. (2006). A cohort approach to measuring the asylum procedure. In M. Poulain, N. Perrin, & A. Singleton (red.), *Thesim: Towards Harmonised European Statistics on International Migration* (pp. 289-319). Louvain-la-Neuve: Presses universitaires de Louvain.
- European Council on Refugees and Exiles (2003). *ECRE Country Report 2002*. Brussel/Londen: ECRE.
- European Council on Refugees and Exiles (2004). *ECRE Country Report 2003*. Brussel/Londen: ECRE.
- European Council on Refugees and Exiles (2005). *ECRE Country Report 2004*. Brussel/Londen: ECRE.
- European Council on Refugees and Exiles (2006). *ECRE Country Report 2005*. Brussel/Londen: ECRE.
- Esveldt, I., Kulu-Glasgow, I., Schoorl, J.J., & Solinge, H. van (1995). *Migratiemotieven, migratienetwerken en partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland*. Den Haag: NIDI.
- European Migration Network (2006). *Annual Policy Report 2005*. Rijswijk: IND, Nederlands Nationaal contactpunt voor het Europees Migratie Netwerk.
- European Migration Network (2007). *Annual Policy Report 2006*. Rijswijk: IND, Nederlands Nationaal contactpunt voor het Europees Migratie Netwerk.
- Fernhout, R. (1990). *Erkenning en toelating als vluchteling in Nederland*. Deventer: Kluwer.
- Gijsberts, M. (2005). Opvattingen van autochtonen en allochtonen over de multi-etnische samenleving. In SCP, WODC, & CBS, *Jaarrapport Integratie 2005* (pp. 189-205). Den Haag: SCP/WODC/CBS.
- Griffiths, D., Sigona, N., & Zetter, R. (2005). *Refugee community organisations and dispersal: Networks, resources and social capital*. Bristol: Policy Press.

- Grütters, C. (2003). *Asiodynamiek. Een systeemdynamische analyse van de Nederlandse asielprocedure in de periode 1980-2002*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Grütters, C. (2006). *Effecten van groepsgebonden asielbeleidsmaatregelen: Een studie op verzoek van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken*. Den Haag: ACVZ.
- Guiaux, M., Uiters, A.H., Wubs, H., & Beenackers, E.M.Th. (2008). *Uitgenodigde vluchtelingen: Beleid en de maatschappelijke positie in nationaal en internationaal perspectief*. Den Haag: WODC.
- Harris, J.R., & Todaro, M.P. (1970). Migration, unemployment and development: A two-sector analysis. *American Economic Review*, 60, 126-142.
- Hatton, T.J. (2004). Seeking Asylum in Europe. *Economic Policy*, 19, 5-62.
- Hatton, T.J. (2005). European Asylum Policy. *National Institute Economic Review*, (194), 106-119.
- Hedström, P. (2005). *Dissecting the social: On the principles of analytical sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heelsum, A. van, (2005). Afrikanen in Nederland. *Bevolkingstrends*, 53, 83-89.
- Heering, L., Erf, R., van der, & Wissen, L. van (2004). The Role of Family Networks and Migration Culture in the Continuation of Moroccan Emigration: A Gender Perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30, 323-337.
- Hessels, T. (2004). Iraniërs in Nederland. *Bevolkingstrends*, 52, 54-58.
- Hoeksma, J.A. (1982). *Tussen vrees en vervolging: Een inleiding in het vluchtelingenrecht*. Assen: Van Gorcum.
- Holterman, Th. (1993). *Vreemdelingenrecht: Toelating en verblijf van vreemdelingen in Nederland*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Home Office (2003). *Asylum Statistics UK 2002*. Londen: Home Office.
- Jennissen, R., & Wissen, L. van (2002). Internationale vluchtelingen: Herkomst en bestemming. *Demos: Bulletin over bevolking en samenleving*, 18(3), 21-25.
- Jennissen, R., & Wissen, L. van (2003). Internationale vluchtelingenstromen op mondiaal en Europees niveau. *Vrede en veiligheid*, 32(1), 70-88.
- Jennissen, R.P.W. (2004). *Macro-economic determinants of international migration in Europe*. Amsterdam: Dutch University Press.
- Kleist, N. (2004). *Nomads, sailors and refugees: A century of Somali migration*. Brighton: University of Sussex.

- Koser, A., & Pinkerton, C. (2002). *The social networks of asylum seekers and the dissemination of information about countries of asylum*. Londen: Home Office, Research Development and Statistics Directorate.
- Kromhout, M.H.C. (2006). De beleidstheorie van de Vw 2000 inzake asiel. In Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Significant, *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. De asielprocedure* (pp. 43-63). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Kromhout, M.H.C., & Leijstra, Y.H. (2006). *Terugkeer en MOB bij Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen: Landelijk beleid en lokale praktijk*. Den Haag: WODC.
- Kromhout, M.H.C., Kok, L.D., Munk, K., & Beenackers, E.M.Th. (2006). Invoering en uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 met betrekking tot asiel: Een procesevaluatie. In Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, & Significant, *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. De asielprocedure (I)* (pp. 65-248). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Leenders, M.H.C.H. (2008). *Ongenode gasten: Van traditioneel asielrecht tot immigratiebeleid 1815-1938*. Hilversum: Verloren.
- Liempt, I. van, (2007). *Navigating borders: inside perspectives on the process of human smuggling into the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University press.
- Magnusson, J. (2008). A question of definition: The concept of internal armed conflict in the Swedish alien act. *European Journal of Migration and Law*, 10, 381-409.
- Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J.E. (1993). Theories of international migration: A review and appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431-466.
- Morton, A., Boncour, P., & Laczko, F. (2008). Human security policy challenges. *Forced Migration Review*, 10(31), 5-7.
- Neumayer, E. (2004). Asylum destination choice: what makes some West European countries more attractive than others? *European Union Politics*, 5, 155-180.
- Nicolaas, H. (2005). Bevolkingsprognose 2004-2050: Veronderstellingen over de asielmigratie. *Bevolkingstrends*, 53, 39-45.
- Nicolaas, H. (2006). Bevolkingsprognose 2006-2050: Veronderstellingen over de asielmigratie. *Bevolkingstrends*, 54, 78-84.
- Nicolaas, H., Sprangers, A., & Korpel, J. (2007). Weer minder asielzoekers in de Europese Unie. *Bevolkingstrends*, 55, 12-16.

- Olde Monnikhof, M., & Vreede, J. de (2004). Terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers. Evaluatie van het Terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000. In Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Kiwa Management Consultants, & Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. Terugkeerbeleid en Operationeel Vreemdelingentoezicht* (pp. 35-95). Den Haag, Boom Juridische uitgevers.
- Pieke, F.N., Nyiri, P., Thunø, M., & Ceccagno, A. (2004). *Transnational Chinese: Fujianese Migrants in Europe*. Stanford: Stanford University Press.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94, 251-266.
- Ranis, G., & Fei, J.C.H. (1961). A theory of economic development. *American Economic Review*, 51, 533-565.
- Reek, E.W.A. van den, (2001). *Somaliërs en integratie: Een profielschets*. Tilburg: Wetenschapswinkel, Katholieke Universiteit Tilburg.
- Richmond, A.H. (1988). Sociological theories of international migration: The case of refugees. *Current Sociology*, 36(2), 7-26.
- Richmond, A.H. (1993). Reactive migration: Sociological perspectives on refugee movement. *Journal of refugee studies*, 6(1), 7-24.
- Robinson, V., & Segrott, J. (2002). *Understanding the decision-making of asylum seekers*. Londen: Home Office.
- Schoorl, J., Spaan, E., Heering, L., Van Dalen, H., & Groeneveld, G. (2004). *Poverty and international migration intentions in Africa: The case of Egypt, Morocco, Ghana and Senegal*. New York: UNFPA.
- Schoorl, J., Heering, L., Esveldt, I., Groenewold, G., Erf, R. van der, Bosch, A., et al. (2000). *Push and pullfactors of international migration: A comparative report*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities
- Sjaastad, L.A. (1962). The costs and return of human migration. *Journal of Political Economy*, 70(5), 80-93.
- Spijkerboer, T.P., & Vermeulen, B.P. (2005). *Vluchtelingenrecht*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Sporton, D., Valentine, G., & Nielsen, K. (2005). Somali migration to the UK, Post-Conflict Identities: Practices and Affiliations of Somali Refugee Children, *Briefing notes 2B*. www.identities.group.shef.ac.uk/pdfs/Briefing%20Somali%20Migration%20to%20the%20UK.pdf.

- Sprangers, A., & Nicolaas, H. (2008). Laagste aantal asielverzoeken sinds 1988. *Bevolkingstrends*, 56, 30-31.
- Steenbergen, J.D.M., Spijkerboer, T.P., Vermeulen, B.P., & Fernhout, H. (1999). *Internationaal Immigratierecht: Verdragen, besluiten van internationale organisaties en internationale jurisprudentie van belang voor het Nederlandse immigratierecht*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Stravopoulou, M. (2008). Drowned in definitions? *Forced Migration Review*, 10(31), 11-12.
- Ten Doeschate, J.W. (1993). *Asielbeleid en belangen. Het Nederlandse toelatingsbeleid ten aanzien van vluchtelingen in de jaren 1968-1982*. Hilversum: Verloren.
- Thielemann, E.R. (2003). *Why EU policy harmonisation undermines refugee burden-sharing*. Londen: Department of Government, European Institute, London School of Economics.
- Tillaart, H. van den, & Warmerdam, J. (2002). *Irakese vluchtelingen in Nederland*. Nijmegen: ITS, Instituut voor Beleid en Samenleving.
- Troeller, G.G. (2003). *Refugees in contemporary international relations: Reconciling state and individual sovereignty*. Genève: UNHCR.
- UNHCR (2003). *Asylum applications lodged in industrialized countries: Levels and trends, 2000-2002*. Genève: UNHCR.
- UNHCR (2004). *Asylum levels and trends: Europe and non-European industrialized countries, 2003*. Genève: UNHCR.
- UNHCR (2005). *Asylum levels and trends in industrialized countries, 2004*. Genève: UNHCR.
- UNHCR (2006). *Asylum levels and trends in industrialized countries, 2005*. Genève: UNHCR.
- UNHCR (2007). *Asylum level and trends in industrialized countries, 2006*. Genève: UNHCR.
- UNHCR (2008). *Asylum levels and trends in industrialized countries, 2007*. Genève: UNHCR.
- Weiner, M. (1997). Bad neighbors, bad neighborhoods: An inquiry into the causes of refugee flows, 1969-1992. In R. Münz, & M. Weiner (red.), *Migrants, refugees, and foreign policy: US and German policies towards countries of origin* (pp. 183-228). New York: Berghahn Books.
- Wilkinson, E.C., Blom, M., Jongebreur-Telgen, H.L., & Karssen, B. (2006). Doorlooptijden asielprocedures Vreemdelingenwet 2000. In Commissie Evaluatie

Vreemdelingenwet 2000, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, & Significant, *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. De asielprocedure (II)* (pp. 253-420). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Wissen, L. van, & Jennissen, R. (2008). A simple method for inferring substitution and generation from gross flows: Asylum seekers in Europe. In J. Raymer & F. Willekens (red.), *International Migration in Europe: Data, models and estimates* (pp. 235-251). Chichester: John Wiley & Sons.

Zolberg, A., Suhrke, A., & Aguayo, A. (1989). *Escape from violence: Conflict and the refugee crisis in the developing world*. New York: Oxford University Press.

Tabellen bij hoofdstuk 3

Tabel 1 Eerste en totaal aantal asielverzoeken in Nederland, 2000 t/m 2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Eerste asielverzoeken*	38.805	29.213	16.081	9.400	6.359	7.233	10.557	7.100	13.399
Totaal aantal asielverzoeken	43.900	32.580	18.670	13.400	9.780	12.350	14.470	9.730	15.275

* Eerste asielverzoeken: 2000 t/m 2005 bestand IND-Grutters (zie hoofdtekst); voor 2006: geschat o.b.v. aandeel eerste asielverzoeken in 2007; voor 2007: UNHCR; voor 2008: IND

** Totaal aantal asielverzoeken: 2000 t/m 2006: UNHCR; 2007: www.ind.nl (door MK afgerond), 2008: IND

Tabel 2 Totaal aantal asielverzoeken in Nederland naar geslacht, 2000 t/m 2008

Geslacht	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Man	27.920	21.560	12.350	8.920	5.800	7.490	8.970	6.360	10.060
Vrouw	15.460	10.280	5.830	3.980	3.700	4.830	5.480	3.370	5.200
Percentage									
vrouwen	35%	32%	31%	30%	38%	39%	38%	35%	34%
Onbekend	520	730	490	500	280	20	20	10	20
Totaal	43.900	32.580	18.670	13.400	9.780	12.350	14.470	9.730	15.280

Bron: IND

Tabel 3 Totaal aantal asielverzoeken in Nederland naar leeftijd, 2000 t/m 2008

Leeftijd	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Jonger dan 15	11.230	7.030	3.560	2.760	2.840	3.430	3.600	1.800	2.910
15 tot 18 jaar	6.650	5.560	3.070	1.380	850	890	920	620	1.060
18 jaar en ouder	26.020	19.990	12.040	9.270	6.080	8.020	9.940	7.310	11.300
Totaal	43.900	32.580	18.670	13.400	9.780	12.350	14.470	9.730	15.280

Bron: IND

Tabel 4 Totaal aantal asielverzoeken in Nederland naar nationaliteit (top 5), 2000 t/m 2008

Herkomstland	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Irak	2.800	1.300	1.000	3.500	1.000	1.600	2.800	2.500	5.300
Voormalige Sovjet-Unie	4.200	3.200	1.900	1.100	900	1.200	1.300	500	600
Afghanistan	5.100	3.600	1.100	500	700	900	900	500	700
Somalië	2.100	1.100	500	400	800	1.300	1.500	2.000	4.000
Voormalig Joegoslavië	5.700	2.200	900	500	500	500	800	100	100

Bron: IND

Tabel 5 Asielverzoeken van Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen in Nederland, 2000 t/m 2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Eerste aanvragen van AMV's								433	726
Totaal aantal aanvragen van AMV's	6.705	5.950	3.233	1.216	594	515	410	478	761
Aandeel AMV's in totale asielinstroom	15,3	18,3	17,3	9,1	6,1	4,2	2,8	4,9	5,0

Bron: IND

Tabel 6a Aantal (veronderstelde) eerste asielverzoeken ingediend in Noord-West Europese landen, 2000 t/m 2007

Bestemmingsland	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
België	42.690	24.550	18.810	16.940	15.360	15.960	11.590	11.120
Denemarken	12.200	12.510	6.070	4.590	3.240	2.260	1.920	2.230
Duitsland	78.560	88.290	71.130	50.560	35.610	28.910	21.030	19.160
Finland	3.170	1.650	3.440	3.220	3.860	3.570	2.330	1.430
Frankrijk	44.560	54.290	58.970	59.770	58.550	49.730	30.750	29.160
Ierland	11.100	10.330	11.630	7.900	4.770	4.320	4.310	3.990
Luxemburg	620	690	1.040	1.550	1.580	800	520	430
Nederland	38.805	29.213	16.081	9.400	6.359	7.233	10.557	7.100
Noorwegen	10.840	14.780	17.480	15.960	7.950	5.400	5.320	6.530
Oostenrijk	18.280	24.518	39.350	32.360	24.630	22.460	13.350	11.880
Verenigd Koninkrijk	98.900	91.600	103.080	60.050	40.620	30.840	28.320	27.900
Zweden	16.300	23.520	33.020	31.350	23.160	17.530	24.320	36.210
Zwitserland	17.610	20.630	26.130	20.810	14.250	10.060	10.540	10.390
Totaal	393.635	396.571	406.231	314.460	239.939	199.073	164.857	167.530

Bron: UNHCR, behalve waar hieronder vermeld

N.B.: Oostenrijk 2001 exclusief 5.622 asielverzoeken ingediend bij ambassades; Frankrijk 2000: oorspronkelijke opgave is door de bevoegde instanties aangepast om minderjarigen te includeren (vermenigvuldigd met 1,15); Duitsland: in januari 2005 is de nieuwe Duitse Immigratiewet in werking getreden, waardoor gezinsleden van Verdragsvluchtelingen een aanvraag kunnen indienen voor een verblijfsvergunning als gezinslid van een vluchteling; Verenigd Koninkrijk 2000 t/m 2002: schattingen van het Britse Home Office op basis van het aantal dossiers; Nederland 2000 t/m 2005: aantal eerste aanvragen volgens het bestand IND-Grutters (zie hoofdstuk); 2006: aantal eerste aanvragen geschat obv van aandeel in 2007; 2007: eerste aanvragen officieel volgens UNHCR.

Tabel 6b Aandeel Nederland in (veronderstelde) eerste asielverzoeken in Noord-West Europa (%), 2000 t/m 2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aandeel Nederland	9,9	7,4	4,0	3,0	2,7	3,6	6,4	4,2

Tabel 7a Aantal eerste asielverzoeken ingediend in zes Noord-West Europese bestemmingslanden, 2000 t/m 2007

Bestemmingsland	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Denemarken	12.200	12.510	6.070	4.590	3.240	2.260	1.920	2.230
Duitsland	78.560	88.290	71.130	50.560	35.610	28.910	21.030	19.160
Frankrijk	44.560	54.290	58.970	59.770	58.550	49.730	30.750	29.160
Nederland	38.805	29.213	16.081	9.400	6.359	7.233	10.557	7.100
Verenigd Koninkrijk	98.900	91.600	103.080	60.050	40.620	30.840	28.320	27.900
Zweden	16.300	23.520	33.020	31.350	23.160	17.530	24.320	36.210
Totaal	289.325	299.423	288.351	215.720	167.539	136.503	116.897	121.760

Bron: UNHCR, behalve waar hieronder vermeld

N.B. Frankrijk 2000: oorspronkelijke opgave is door de bevoegde instanties aangepast om minderjarigen te includeren (vermenigvuldigd met 1,15); Duitsland: in januari 2005 is de nieuwe Duitse Immigratiewet in werking getreden, waardoor gezinsleden van Verdragsvluchtelingen een aanvraag kunnen indienen voor een verblijfsvergunning als gezinslid van een vluchteling; Verenigd Koninkrijk 2000 t/m 2002: schattingen van het Britse Home Office op basis van het aantal dossiers; Nederland 2000 t/m 2005: aantal eerste aanvragen volgens het bestand IND-Grutters (zie hoofdtekst); 2006: aantal eerste aanvragen geschat obv van aandeel in 2007; 2007: eerste aanvragen officieel volgens UNHCR

Tabel 7b Verdeling eerste asielverzoeken over zes Noord-West Europese landen (%), 2000 t/m 2007

Bestemmingsland	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Denemarken	4,2	4,2	2,1	2,1	1,9	1,7	1,6	1,8
Frankrijk	15,4	18,1	20,5	27,7	34,9	36,4	26,3	23,9
Duitsland	27,2	29,5	24,7	23,4	21,3	21,2	18,0	15,7
Nederland	13,4	9,8	5,6	4,4	3,8	5,3	9,0	5,8
Zweden	5,6	7,9	11,5	14,5	13,8	12,8	20,8	29,7
Verenigd Koninkrijk	34,2	30,6	35,7	27,8	24,2	22,6	24,2	22,9
Totaal	100,0	100,1	100,1	99,9	99,9	100	99,9	99,8

Tabel 8 Werkloosheid als percentage van de beroepsbevolking in zes Noord-West Europese landen, 2000 t/m 2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Denemarken	4,3	4,5	4,6	5,4	5,5	4,8	3,9	3,7
Duitsland	7,2	7,4	8,2	9,0	9,5	9,4	9,8	8,4
Frankrijk	9,1	8,4	8,7	9,5	9,6	9,7	9,2	8,3
Nederland	2,8	2,2	2,8	3,7	4,6	4,7	3,9	3,2
Verenigd Koninkrijk	5,3	5,0	5,1	4,9	4,7	4,8	5,4	5,3
Zweden	5,6	4,9	4,9	5,6	6,3	7,4	7,0	6,2

Bron: Gärtner, M. (2006). EUR macro data, St Gallen: University of St. Gallen; voor 2006 en 2007: OECD (2008). Main Economic Indicators, Paris: OECD.

Toelichting bij tabel 9:

De in deze tabel gepresenteerde aantallen betreffen gegevens over vertrek zoals geregistreerd door de IND op basis van informatie van de vreemdelingenpolitie, de Zeehavenpolitie en de Koninklijke Marechaussee. Deze zijn gepubliceerd in de Rapportages Vreemdelingenketen over de betreffende jaren (zie TK 2000-2001, 19 637, nr. 559; TK 2001-2002, 19 637 & 27 557, nr. 652; TK 2004-2005, 19 637, nr. 911; TK 2006-2007, 19 637, nr. 1134).⁵⁸ Vanaf het jaar 2007 worden in de Rapportages Vreemdelingenketen vertrekcijfers gepresenteerd die afkomstig zijn uit de zogenoemde Ketenbrede Management Informatiemodule (KMI).⁵⁹

Hierin wordt (nog) geen onderscheid gemaakt tussen vertrek van ex-asielzoekers en van andere illegaal verblijvende migranten. Deze cijfers kunnen daardoor niet worden vergeleken met die van voorgaande jaren en zijn daarom niet in de tabel opgenomen.

In de loop der tijd zijn de vertrekcategorieën een aantal maal gewijzigd. In de tabel zijn de vertrekcategorieën opgenomen zoals die sinds 1 maart 2007 worden gebruikt, en waarvan een aantal ook in eerdere jaren is toegepast (zie Wijziging Vreemdelingencirculaire 2000, 2007/01), evenals de categorieën die inmiddels niet meer worden gebruikt (zie voor meer informatie hierover Kromhout & Leijstra, 2006). Bij de jaren waarin een bepaalde categorie niet van toepassing is wordt dit aangegeven.⁶⁰

⁵⁸ In de Vreemdelingenketenrapportage over het jaar 2001 staat dat de cijfers, met uitzondering van de cijfers die afkomstig zijn van de IOM, aantallen dossiers betreffen. De tekst suggereert evenwel dat het om personen gaat. In 2008 zijn cijfers naar buiten gebracht over de jaren 2006 en 2007, die enigszins afwijken van de cijfers uit de rapportages Vreemdelingenketen. Deze zijn op een iets andere manier tot stand gekomen (zie TK 2007-2008, Aanhangsel van de Handelingen, p. 5891).

⁵⁹ Deze wordt beheerd door de Directie Migratiebeleid van het Ministerie van Justitie. De module wordt gevuld door de verschillende ketenpartners, waarna de gegevens worden gekoppeld en ontdubbeld.

⁶⁰ Als alleen de categorie-aanduiding licht is gewijzigd hebben wij dat hier niet vermeld. De hoofdcategorie 'met onbekende bestemming vertrokken' wordt in de Rapportages Vreemdelingenketen meestal aangeduid als 'niet aantoonbaar vertrek'.

Tabel 9 Geregistreerd vertrek *asiel*, 2000 t/m 2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Zelfstandig vertrek uit Nederland</i>							
Vertrek asiel via IOM volgens IND-registratie	zie v.o.t.	zie v.o.t.	zie v.o.t.	zie v.o.t.	zie v.o.t.	1.741	1.474
Vertrek onder toezicht (tot oktober 2004 incl. vertrek via IOM) (tot januari 2005 incl. vertrek onder toezicht MTV)	3.188	1.253	1.537	2.221	2.354	nvt	nvt
Vertrek onder toezicht van zelfmelder	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	216	57
Zelfstandig vertrek van een bij controle op uitreis illegaal gebleken vreemdeling	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
<i>Subtotaal</i>	<i>3.188</i>	<i>1.253</i>	<i>1.537</i>	<i>2.221</i>	<i>2.354</i>	<i>1.957</i>	<i>1.531</i>
<i>Percentage van totaal</i>	<i>19</i>	<i>8</i>	<i>7</i>	<i>10</i>	<i>16</i>	<i>16</i>	<i>15</i>
<i>Gedwongen vertrek uit Nederland</i>							
Uitzetting	2.027	2.112	2.276	1.713	1.488	1.323	814
Uitzetting vanuit strafrechttraject	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	6
<i>Subtotaal</i>	<i>2.027</i>	<i>2.112</i>	<i>2.276</i>	<i>1.713</i>	<i>1.488</i>	<i>1.323</i>	<i>820</i>
<i>Percentage van totaal</i>	<i>12</i>	<i>13</i>	<i>11</i>	<i>8</i>	<i>10</i>	<i>11</i>	<i>8</i>
<i>Met onbekende bestemming vertrokken</i>							
Aanzegging Nederland te verlaten	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	795	520
Ontruiming met aanzegging NI te verlaten*	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	352	68
Opheffing inbewaringstelling met aanzegging Nederland te verlaten	zie overig	zie overig	483	351	364	289	429
Controle adres (per 1/1/05 gesplitst in onderstaande categorieën)	10.871	11.967	16.875	17.557	10.662	nvt	nvt
Zelfstandig de woonruimte verlaten tijdens de procedure vóór het ingaan van de vertrektermijn	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	3.633	3.988
Zelfstandig de woonruimte verlaten in of na de vertrektermijn	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	3.910	2.769
<i>Subtotaal</i>	<i>10.871</i>	<i>11.967</i>	<i>17.358</i>	<i>17.908</i>	<i>11.026</i>	<i>8.979</i>	<i>7.774</i>
<i>Percentage van totaal</i>	<i>65</i>	<i>75</i>	<i>82</i>	<i>82</i>	<i>74</i>	<i>73</i>	<i>77</i>
<i>Overig</i> (overig/vervallen; 2000-2001 incl. aanzegging NI te verlaten na opheffen vreemdelingenbewaring; 2001 incl. overgave na controle MTV)	536	691	37	37	19	nvt	nvt
<i>Percentage van totaal</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
Totaal	16.622	16.023	21.208	21.879	14.887	12.259	10.125

* Dit betreft meldingen van het COA

Tabel 10 Aantal eerste asielverzoeken van Irakese asielzoekers ingediend in Nederland en vijf andere Noord-West Europese landen, 2000 t/m 2007

Bestemmingsland	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Denemarken	2.596	2.724	1.045	442	217	264	507	1.071
Duitsland	11.601	17.167	10.242	3.850	1.293	1.983	2.117	4.327
Frankrijk	262	296	246	559	163	124	116	144
Nederland	2.490	1.053	563	1.539	580	1.109	1.995	2.004
Verenigd Koninkrijk	7.475	6.705	14.570	4.290	1.880	1.595	1.305	2.075
Zweden	3.499	6.206	5.446	2.700	1.456	2.330	8.951	18.559

Bron: UNHCR m.u.v. Denemarken 2000, 2001 en 2007: Danish Immigration Service (<www.newtodenmark>), en Nederland 2000 t/m 2006: bestand IND-Grutters (zie hoofdtekst); bewerkt door WODC.

NB. Verenigd Koninkrijk 2000 t/m 2002 betreft alleen hoofdaanvragers.

Tabel 11 Verdeling eerste asielverzoeken van Irakezen over zes Noord-West Europese landen (%), 2000 t/m 2007

Bestemmingsland	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Denemarken	9,3	7,9	3,3	3,3	3,9	3,6	3,4	3,8
Duitsland	41,5	50,3	31,9	28,8	23,1	26,8	14,1	15,4
Frankrijk	0,9	0,9	0,8	4,2	2,9	1,7	0,8	0,5
Nederland	8,9	3,1	1,8	11,5	10,4	15,0	13,3	7,1
Verenigd Koninkrijk	26,8	19,6	45,4	32,1	33,6	21,5	8,7	7,4
Zweden	12,5	18,2	17,0	20,2	26,1	31,5	59,7	65,9

Bron: UNHCR m.u.v. Denemarken 2000, 2001 en 2007: Danish Immigration Service (<www.newtodenmark>), en Nederland 2000 t/m 2006: bestand IND-Grutters (zie hoofdtekst); bewerkt door WODC.

NB. Verenigd Koninkrijk 2000 t/m 2002 betreft alleen hoofdaanvragers.

Tabel 12 Aantal eerste asielverzoeken van Afghaanse asielzoekers ingediend in Nederland en vijf andere Noord-West Europese landen, 2000 t/m 2007

Bestemmingsland	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Denemarken	1.570	2.713	1.186	664	285	173	122	138
Duitsland	5.380	5.837	2.772	1.473	918	711	531	338
Frankrijk	244	270	260	353	164	135	82	184
Nederland	4.803	3.322	973	401	420	344	376	143
Verenigd Koninkrijk	5.555	9.000	7.205	2.590	1.605	1.775	2.650	2.815
Zweden	374	593	527	811	903	435	594	609

Bron: UNHCR m.u.v. Denemarken 2000 en 2001: Danish Immigration Service (<www.newtodenmark>), en Nederland 2000 t/m 2006: bestand IND-Grutters (zie hoofdtekst); bewerkt door WODC.

NB. Verenigd Koninkrijk 2000 t/m 2002 betreft alleen hoofdaanvragers.

Tabel 13 Verdeling eerste asielverzoeken van Afghanen over zes Noord-West Europese landen (%), 2000 t/m 2007

Bestemmingsland	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Denemarken	8,8	12,5	9,2	10,6	6,6	4,8	2,8	3,3
Duitsland	30,0	26,9	21,5	23,4	21,4	19,9	12,2	8,0
Frankrijk	1,4	1,2	2,0	5,6	3,8	3,8	1,9	4,4
Nederland	26,8	15,3	7,5	6,4	9,8	9,6	8,6	3,4
Verenigd Koninkrijk	31,0	41,4	55,8	41,2	37,4	49,7	60,8	66,6
Zweden	2,1	2,7	4,1	12,9	21,0	12,2	13,6	14,4

Bron: UNHCR m.u.v. Denemarken 2000 en 2001: Danish Immigration Service (<www.newtodenmark>), en Nederland 2000 t/m 2006: bestand IND-Grutters (zie hoofdtekst); bewerkt door WODC.

NB. Verenigd Koninkrijk 2000 t/m 2002 betreft alleen hoofdaanvragers.

Tabel 14 Aantal eerste asielverzoeken van Somalische asielzoekers ingediend in Nederland en vijf andere Noord-West Europese landen, 2000 t/m 2007

Bestemmingsland	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Denemarken	552	701	391	370	154	80	57	35
Duitsland	398	262	203	257	240	163	146	121
Frankrijk	109	120	115	137	175	91	52	51
Nederland	2.011	1.002	447	377	460	529	876	1.874
Verenigd Koninkrijk	5.020	6.465	6.540	7.195	3.295	2.105	2.155	1.960
Zweden	260	525	1.107	3.069	905	422	1.066	3.349

Bron: UNHCR m.u.v. Denemarken 2000 en 2001: Danish Immigration Service (<www.newtodenmark.dk>), en Nederland 2000 t/m 2006: bestand IND-Grutters (zie hoofdtekst); bewerkt door WODC.

NB. Verenigd Koninkrijk 2000 t/m 2002 betreft alleen hoofdaanvragers.

Tabel 15 Verdeling eerste asielverzoeken van Somaliërs over zes Noord-West Europese landen (%), 2000 t/m 2007

Bestemmingsland	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Denemarken	6,6	7,7	4,4	3,2	2,9	2,4	1,3	0,5
Duitsland	4,8	2,9	2,3	2,3	4,6	4,8	3,4	1,6
Frankrijk	1,3	1,3	1,3	1,2	3,3	2,7	1,2	0,7
Nederland	24,1	11,0	5,1	3,3	8,8	15,6	20,1	25,4
Verenigd Koninkrijk	60,1	71,2	74,3	63,1	63,0	62,1	49,5	26,5
Zweden	3,1	5,8	12,6	26,9	17,3	12,4	24,5	45,3

Bron: UNHCR m.u.v. Denemarken 2000 en 2001: Danish Immigration Service (<www.newtodenmark.dk>), en Nederland 2000 t/m 2006: bestand IND-Grutters (zie hoofdtekst); bewerkt door WODC.

NB. Verenigd Koninkrijk 2000 t/m 2002 betreft alleen hoofdaanvragers.

Bijlage Richtlijnen van de Europese Unie

In de periode 2000 tot en met 2007 heeft de Europese Commissie een vijftal richtlijnen vastgesteld die tot doel hebben een evenwicht te bevorderen tussen de inspanningen van de lidstaten in de opvang van asielzoekers. Door in de EU lidstaten een gemeenschappelijk niveau van bescherming te bieden, wordt tevens getracht secundaire migratiestromen van asielzoekers te beperken. De richtlijnen komen voort uit artikel 63 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-Verdrag), dat met de ondertekening van het Verdrag van Amsterdam (1997) aan het EG-Verdrag is toegevoegd. In deze bijlage wordt de inhoud van de richtlijnen kort toegelicht.

Erkenning verwijderingsbesluiten

Voor een betere beheersing van de migratiestromen tussen de EU-lidstaten werd het van belang geacht dat de lidstaten elkaars verwijderingsbesluiten zouden (kunnen) erkennen. Met Richtlijn 2001/40/EG heeft de Raad van de Europese Unie (hierna: de Raad) dit mogelijk gemaakt. Een verwijderingsbesluit, dat door een bevoegde autoriteit van een lidstaat ten aanzien van een onderdaan van een derde land is genomen, kan nu door een andere lidstaat als zodanig worden erkend, in het geval de onderdaan van het derde land zich op het grondgebied van de andere lidstaat bevindt.⁶¹ De richtlijn is door middel van bestaande regelgeving in het Nederlandse recht geïmplementeerd.⁶² In februari 2004 heeft de Raad een aanvullende regeling getroffen om de financiële gevolgen die de wederzijdse erkenning van verwijderingsbesluiten met zich meebrengt, te compenseren.⁶³

Tijdelijke bescherming ontheemden

In 2001 verscheen tevens Richtlijn 2001/55/EG.⁶⁴ Deze richtlijn beoogt een evenwicht te bevorderen tussen de inspanningen van de lidstaten in het geval van een massale toestroom van ontheemden uit derde landen. In de richtlijn zijn daarom minimumnormen gedefinieerd voor het verlenen van tijdelijke bescherming. Het instellen van tijdelijke bescherming geschiedt op voorstel van de Europese Commissie, die tevens elk voorstel van een individuele lidstaat tot het instellen van tijdelijke bescherming onderzoekt.⁶⁵ Het is echter aan de Raad te besluiten om voor een bepaalde groep personen en voor een bepaalde periode tijdelijke bescherming in te stellen.⁶⁶ Voorwaarde is het bestaan van een

⁶¹ De officiële titel van de richtlijn luidt: 'Initiatief van de Franse Republiek met het oog op de aanneming van een richtlijn van de Raad betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen'. Pb. EU L 149 van 2 juni 2001.

⁶² Zie Staatscourant van 25 oktober 2002, nr. 206, p. 10.

⁶³ Het betreft Beschikking 2004/191/EG van de Raad van 23 februari 2004 tot vaststelling van de criteria en uitvoeringvoorschriften voor de compensatie van de verstoringen van het financiële evenwicht die voortvloeien uit de toepassing van Richtlijn 2001/40/EG betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen, gepubliceerd in Pb. EU L 60 van 27 februari 2004.

⁶⁴ Pb. EU L 121 van 7 augustus 2001. Deze richtlijn is gebaseerd op artikel 63, lid 2, onder a, EG-Verdrag.

⁶⁵ Een voorstel tot het instellen van tijdelijke bescherming omvat een omschrijving van de specifieke groepen die tijdelijke bescherming behoeven, de datum waarop de tijdelijke bescherming moet ingaan en een raming van de omvang van de ontheemdenverplaatsingen (artikel 5 lid 2 Richtlijn 2001/55/EG).

⁶⁶ Artikel 5 Richtlijn 2001/55/EG.

(dreigende) massale toestroom van ontheemden, waardoor de kans bestaat dat de nationale asielpcedures overbelast raken. Een besluit van de Raad heeft tot gevolg dat de ontheemden waarop het besluit betrekking heeft in alle lidstaten tijdelijk bescherming krijgen. De tijdelijke bescherming die naar aanleiding van een Raadsbesluit wordt geboden, duurt in beginsel één jaar, maar kan oplopen tot drie jaren.⁶⁷ De richtlijn is in februari 2005 in Nederlands recht geïmplementeerd.⁶⁸ In de Vreemdelingenwet is evenwel geen afzonderlijke ontheemdenstatus gecreëerd. Aan een besluit van de Raad om tijdelijke bescherming in te stellen, wordt in Nederland uitvoering gegeven door middel van een besluitmoratorium op grond van het nieuw ingevoegde artikel 43a Vw 2000.⁶⁹ Uiterlijk zes maanden na afloop van de periode waarin tijdelijke bescherming is gegeven, volgt een besluit over de asielaanvraag. Gedurende de periode van tijdelijke bescherming heeft de ontheemde rechtmatig verblijf op grond van artikel 8, onder f of h, Vw 2000. In het geval de asielaanvraag voor afloop van de periode van tijdelijke bescherming kan worden ingewilligd, verkrijgt de betrokkene rechtmatig verblijf op grond van artikel 8, onder c, Vw 2000. In het geval na afloop van de periode van tijdelijke bescherming de situatie in het land van herkomst onverminderd slecht is en verantwoorde terugkeer nog steeds niet mogelijk is, kan de Staatssecretaris van Justitie alsnog besluiten tot het instellen van een categoriaal beschermingsbeleid.⁷⁰ Tot op heden heeft zich echter geen situatie voorgedaan waarin de Raad zich genoodzaakt zag tot het instellen van tijdelijke bescherming.

Opvang asielzoekers

Richtlijn 2003/9/EG, die op 27 januari 2003 door de Raad werd vastgesteld, heeft als doel de wetgeving van de lidstaten inzake de opvangvoorzieningen voor asielzoekers te harmoniseren.⁷¹ De harmonisatie van opvangvoorzieningen zou ertoe moeten bijdragen dat de secundaire bewegingen van asielzoekers tussen EU-lidstaten worden beperkt. De richtlijn voorziet in minimumnormen voor de opvang van asielzoekers en is van toepassing op alle onderdanen van derde landen en staatlozen die een asielverzoek aan de grens of op het grondgebied van een lidstaat hebben ingediend, en voorzover zij als asielzoeker op het grondgebied mogen verblijven.⁷² De richtlijn is in februari 2005 in Nederlands recht geïmplementeerd met publicatie van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva 2005).⁷³ Uit een in november 2007 gepubliceerd verslag van de Europese Commissie over de toepassing van de richtlijn blijkt dat op dat moment nog niet alle lidstaten Richtlijn 2003/9/EG

⁶⁷ Zie artikel 4 en artikel 6 Richtlijn 2001/55/EG.

⁶⁸ Besluit van 3 februari 2005 betreffende de vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 16 december 2004 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (Staatsblad 2005, nr. 59). Zie tevens het Besluit van 12 januari 2005 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit (Staatsblad 2005, nr. 25).

⁶⁹ Artikel 43a Vw 2000 voorziet in een besluit- en vertrekmoratorium voor tijdelijk beschermen. Zie voor een toelichting op de toevoeging van dit wetsartikel Memorie van Toelichting bij Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de Richtlijn 2001/55/EG, TK 2002-2003, 29 031, nr. 3, p. 6.

⁷⁰ EK 2003-2004, 29 031, C, p. 3.

⁷¹ Pb. EU L 31 van 6 februari 2003. Deze richtlijn is gebaseerd op artikel 63, lid 1, onder b, EG-Verdrag.

⁷² Artikel 3 lid 1 Richtlijn 2003/9/EG is tevens van toepassing op de gezinsleden indien zij overeenkomstig het nationale recht onder het asielverzoek vallen.

⁷³ Staatscourant, 3 februari 2005, nr. 24, pag. 17.

hadden geïmplementeerd.⁷⁴ Bovendien werd in de betreffende evaluatie geconstateerd dat de lidstaten die de richtlijn wel hadden geïmplementeerd, onderling verschillen in de wijze waarop de richtlijn wordt toegepast.

Erkenning als vluchteling

Richtlijn 2004/83/EG, ook wel de Kwalificatie- of Definitierichtlijn genoemd, werd door de Raad uitgebracht op 29 april 2004.⁷⁵ Deze richtlijn heeft als doel te verzekeren dat er in alle lidstaten een minimaal niveau van bescherming wordt geboden aan personen die werkelijk bescherming behoeven.⁷⁶ Onderlinge aanpassing van nationale bepalingen inzake de erkenning van vluchtelingen zou secundaire migratie van asielzoekers moeten beperken, ervan uitgaande dat deze migratie deels wordt veroorzaakt door verschillen in de wetgevingen van de lidstaten.⁷⁷ De richtlijn is door Nederland niet binnen de daartoe gestelde termijn,⁷⁸ maar op 25 april 2008 geïmplementeerd.⁷⁹ In de Vw 2000 is een drietal nieuwe delegatiegrondslagen geïntroduceerd (zie artikel 29, lid 2; artikel 31, lid 3, en artikel 32, lid 2 Vw 2000), waarmee de mogelijkheid is gecreëerd om de wijzigingen die uit Richtlijn 2004/83/EG volgen in lagere regelgeving op te nemen. Vervolgens zijn aan het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) de artikelen 3.105a t/m 3.105f en artikel 3.122 toegevoegd, en zijn de artikelen 3.105, 3.107 en 3.114 Vb 2000 gewijzigd.⁸⁰ In de betreffende artikelen is onder meer opgenomen dat het (bij onherroepelijk geworden rechtelijk vonnis) veroordeeld zijn voor een bijzonder ernstig misdrijf geldt als weigerings- en intrekingsgrond van de status van verdragsvluchteling, of als uitsluitingsgrond voor verlening van subsidiaire bescherming.

Asielprocedure

In Richtlijn 2005/85/EG ten slotte, ook wel genoemd de Procedurerichtlijn, heeft de Raad minimumnormen vastgesteld voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus.⁸¹ De onderlinge afstemming van de procedures voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus zou, evenals de eerder uitgebrachte richtlijnen, moeten helpen de secundaire migratiestromen van asielzoekers tussen de lidstaten te beperken. Op grond van artikel 29 van de Richtlijn is de Raad bevoegd om een gemeenschappelijke lijst van veilige derde landen op te stellen die – op grond van artikel 31 van de Richtlijn – door de lidstaten als veilig derde land van herkomst dienen te

⁷⁴ COM (2007) 745 def.

⁷⁵ De volledige titel luidt: Richtlijn inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming. De Richtlijn is gepubliceerd in Pb. EU L 304 van 30 september 2004 en gerectificeerd in Pb. EU L 204 van 5 augustus 2005. De richtlijn is gebaseerd op artikel 63, lid 1, onder c van het EG-Verdrag.

⁷⁶ Zie overweging 6 van Richtlijn 2004/83/EG.

⁷⁷ Zie overweging 7 van Richtlijn 2004/83/EG.

⁷⁸ De implementatietermijn liep af op 10 oktober 2006.

⁷⁹ Zie Wet van 3 april 2008 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de richtlijn 2004/83/EG, gepubliceerd in Staatsblad 2008 nr. 115, het Besluit van 22 april 2008 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 3 april 2008, gepubliceerd in Staatsblad 2008 nr. 134, en het Besluit van 9 april 2008 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg, gepubliceerd in Staatsblad 2008 nr. 116.

⁸⁰ Zie Staatsblad 2008, nr. 134. Zie tevens TK 2006-2007, 30 925, nr. 3.

⁸¹ Pb. EU L 326 van 13 december 2005. Deze richtlijn is gebaseerd op artikel 63, lid 1, onder d, EG-Verdrag.

worden beschouwd. Artikel 27 lid 4 van de Richtlijn verplicht de lidstaten evenwel om een asielzoeker (wederom) toegang tot de asielprocedure te bieden in het geval de asielzoeker, na afwijzing van zijn aanvraag, niet tot een veilig derde land is toegelaten. De richtlijn is op 19 december 2007 in Nederlands recht geïmplementeerd,⁸² door wijziging van artikel 31 en toevoeging van een nieuw artikel 31a Vw 2000. In artikel 31a Vw 2000 is opgenomen dat een asielverzoek niet zal worden aangemerkt als een herhaalde aanvraag (als bedoeld in artikel 4:6 van de Algemene wet bestuursrecht) indien een eerdere aanvraag is afgewezen omdat de asielzoeker in een veilig derde land heeft verbleven, en op dat moment blijkt dat het betrokken derde land de asielzoeker niet tot zijn grondgebied heeft toegelaten.

⁸² Wet van 15 november 2007 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (Staatsblad 2007, nr. 450), Besluit van 29 november 2007 tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Staatsblad 2007, nr. 484) en Besluit van 10 december 2007 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 15 november 2007 (Staatsblad 2007, nr. 511). Zie tevens Wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000, gepubliceerd in de Staatscourant van 11 december 2007, nr. 240, p. 9 en Wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, gepubliceerd in de Staatscourant van 11 december 2007, nr. 240, p. 10.

4 Slotbeschouwing

Mariska Kromhout, Roel Jennissen en Vina Wijkhuijs (WODC)

In dit rapport zijn de omvang en achtergronden van migratiestromen naar en vanuit Nederland sinds het jaar 2000 in kaart gebracht en zijn verklaringen aangedragen voor de verdeling van migranten binnen Europa. De nadruk lag daarbij op twee migratietypen die de laatste jaren nadrukkelijk onderwerp van overheidsbeleid en politiek/maatschappelijk debat zijn geweest: arbeidsmigratie en asielmigratie. Deze twee migratietypen zijn gedefinieerd op basis van de formele toelatingsprocedure waarvan door migranten gebruik wordt gemaakt. De ontwikkelingen op het terrein van arbeids- en asielmigratie zijn in kaart gebracht en geïnterpreteerd aan de hand van cijfermateriaal uit diverse bronnen, literatuurstudie en een analyse van Tweede Kamerstukken. Hiermee is een eerste stap gezet in de richting van de Migratiekaart, die vanaf 2010 tweejaarlijks zal verschijnen. Deze rapportage heeft primair een monitorfunctie, en kan daarnaast als basis dienen voor meer specifiek beleidsevaluatieonderzoek.

4.1 Ontwikkelingen in de totale immi- en emigratie en de arbeids- en asielmigratiestroom na 2000

Voordat hier op een samenvattende manier trends in de ontwikkeling van de migratiestromen in het nieuwe millennium gepresenteerd worden is het nodig enkele kanttekeningen omtrent de gebruikte cijfers te plaatsen. In de eerste plaats zijn in de migratiecijfers alleen personen opgenomen die officieel bij de overheid zijn geregistreerd. Illegale migranten blijven hier buiten beschouwing. Daarnaast moet ook worden vermeld dat de beweegreden waarom iemand naar Nederland gemigreerd is, niet noodzakelijkerwijs overeen komt met het toelatingscriterium waarop hij of zij zich toegang tot het Nederlands grondgebied heeft verschaft en derhalve in de statistieken staat geregistreerd. Verder moet hier worden opgemerkt dat het criterium waaraan iemand moet voldoen om als migrant te worden aangemerkt in deze studie niet helemaal consistent is. Een belangrijk verschil tussen asielmigranten en arbeidsmigranten is dat de eersten al als migrant worden geteld op het moment dat zij (in Nederland) een verzoek om toelating indienen waarover nog moet worden beslist, terwijl de tweede groep pas als migrant wordt geregistreerd als deze, voorafgaand aan de reis naar Nederland, over een Machtiging tot Voorlopig Verblijf of een verblijfsvergunning beschikt, of zich als arbeidsmigrant uit de EU, EER of Zwitserland in Nederland bij de gemeente en/of de IND heeft gemeld. Voorts moet rekening worden gehouden met het feit dat migranten achtereenvolgens verschillende verblijfsvergunningen kunnen aanvragen, en dat bijvoorbeeld een asielvergunninghouder zich kan aanbieden op de Nederlandse arbeidsmarkt.

De immigratie in Nederland daalde na het jaar 2001. Deze daling duurde tot 2006, waarna de immigratie weer toenam. De emigratie nam in het begin van de 21^e eeuw sterk toe om in 2006 met 132.500 emigranten een voorlopige piek te bereiken. De toenemende emigratie zorgde er in combinatie met de afgenomen

immigratie voor dat Nederland vanaf 2003 te maken kreeg met een, tot voor kort, voor zo goed als onmogelijk gehouden vertrekoverschot. In 2008 lijkt het tij weer te zijn gekeerd. De meest recente cijfers duiden op een vestigingsoverschot, dat voornamelijk veroorzaakt wordt door een recordaantal van meer dan 140.000 immigranten (bron: CBS).

In de jaren vanaf 2000 tot en met 2004 fluctueerde het aantal (geregistreerde) arbeidsmigranten niet erg. Er was in deze jaren sprake van een lichte daling. Na de uitbreiding van de EU in oostelijke richting, die samenviel met een sterke toename in het aantal openstaande vacatures in Nederland, werd deze beperkte daling omgebogen in een spectaculaire stijging. Deze stijging was zo groot dat arbeidsmigratie sinds 2007 het belangrijkste immigratiemotief is geworden en gezinsmigratie naar de tweede plaats heeft verdrongen.

Asielmigratie wordt vooral veroorzaakt door pushfactoren in de landen van herkomst. Na 2000 daalde de asielmigratie naar Nederland aanzienlijk. Deze daling hangt voor een deel samen met het dalende aantal vluchtelingen wereldwijd en in Europa in het bijzonder. De daling na 2001 heeft echter een dusdanig grote omvang dat ook de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 en enkele andere nationale factoren hiermee in verband kunnen worden gebracht. Deze gedachte wordt ondersteund door het feit dat ook het aandeel van Nederland in het totale aantal ingediende asielverzoeken in Noord-West Europa in de eerste jaren na 2000 is gedaald. Vanaf 2004 nam het aantal asielverzoeken geleidelijk weer wat toe. De enige uitzondering hierop is het jaar 2007 waarin een daling te zien was. Ditzelfde patroon is terug te vinden in het aandeel van Nederland in het totale aantal asielverzoeken in Noord-West Europa.

4.2 Theoretische verklaringen

Voor de verklaring van migratiebewegingen blijken theorieën op drie niveaus bruikbaar:

- 1 psychologische theorieën die het (keuze)gedrag van individuen verklaren;
- 2 theorieën die migratie in het algemeen verklaren;
- 3 theorieën die migratie vanuit specifieke (combinaties van) migratiemotieven verklaren.

In het hoofdstuk over asielmigratie (hoofdstuk 3) is het algemene psychologische model van Hedström (2005) geïntroduceerd. Volgens dit model worden de keuzen die mensen maken bepaald door de *doelen* die zij zich stellen, de *feitelijke mogelijkheden* die zij hebben om die wensen te vervullen; en de *percepties* die mensen van deze mogelijkheden hebben. Dit model kan met vrucht worden toegepast op (verschillende typen) gedrag, waaronder migratie.

Een zeer veel gebruikte theorie van het tweede niveau is de zogenoemde 'push' en 'pull'-theorie, die onderscheid maakt tussen factoren in het herkomstland die emigratie stimuleren ('push') en factoren in het bestemmingsland die immigratie aantrekken ('pull'). Verschillende migratietheorieën hebben vervolgens factoren benoemd waar het hierbij om zou kunnen gaan. Waar aanvankelijk sterk de nadruk lag op economische factoren ter verklaring van migratiestromen (inkomens- en welvaartsverschillen) is meer recentelijk aandacht ontstaan voor het belang van (transnationale) netwerken die herkomst- en bestemmingslanden met elkaar verbinden. Overigens wijzen Cörvers et al. in het hoofdstuk over

arbeidsmigratie terecht op het feit dat deze theorieën niet verklaren waarom maar een beperkt aantal mensen daadwerkelijk migreert. Volgens deze auteurs wegen potentiële migranten ook hun institutionele inbedding in het herkomstland (denk aan sociale en economische netwerken, maar bijvoorbeeld ook aan de toegang tot sociale zekerheid) af tegen de mogelijke institutionele inbedding in een bestemmingsland (zie hoofdstuk 2). In de terminologie van 'push' en 'pull' zou men kunnen zeggen dat er zowel factoren zijn die emigratie bevorderen ('push') als factoren die emigratie belemmeren ('pull back'), evenals factoren die immigratie in een bestemmingsland stimuleren ('pull') als factoren die immigratie belemmeren ('push back'). Een algemeen migratiemodel dat hiermee gecombineerd kan worden is het neo-klassieke micro-economische migratiemodel, waarbij de migrant de 'kosten' en de 'opbrengsten' van (al dan niet tijdelijke) migratie tegen elkaar afweegt. Deze kosten zijn zowel economisch, sociaal als psychologisch van aard.

De derde categorie theorieën betreft een combinatie van economische verklaringsmodellen en netwerkverklaringen en zijn vooral toegepast op arbeidsmigratie. Met betrekking tot asielmigratie worden in de literatuur verschillende oorzaken die ten grondslag liggen aan asielmigratie onderscheiden. Naast uiteraard geweld en onderdrukking, spelen hierbij ook onderontwikkeling en armoede, natuurrampen en gevolgen van klimaatverandering een rol. Bij het verklaren van de bestemmingen die asielmigranten kiezen worden factoren uit de eerder genoemde theorieën nader ingevuld en met elkaar gecombineerd. In de literatuur worden het migratiebeleid en het politieke/maatschappelijke klimaat in een bestemmingsland daaraan toegevoegd.

De rol van het beleid van bestemmingslanden heeft in bovengenoemde theorieën betrekkelijk weinig aandacht gekregen. Wel kan uit de theorie van de gesegmenteerde arbeidsmarkten worden afgeleid dat de overheid het arbeidsmigratiebeleid zal versoepelen of restrictiever zal maken in reactie op schommelingen in de conjunctuur en werkgelegenheid. Hieraan kan worden toegevoegd dat de overheid reageert op maatschappelijke onvrede die met werkloosheid gepaard gaat. In de voorgaande hoofdstukken is gebleken dat deze redenering vooral van toepassing is in situaties waarin de overheid ervoor kan kiezen om actief bepaalde migranten te werven en/of bepaalde migranten te weren. Deze situatie doet zich vooral voor op het gebied van arbeidsmigratie (uit derde landen), maar in veel mindere mate op het gebied van asielmigratie, waar van 'werving' geen sprake is, en internationale verdragen de Nederlandse overheid ertoe verplichten om elk asielverzoek in behandeling te nemen. Dit betekent dat het beeld dat asielzoekers en mensensmokkelaars van een bestemmingsland hebben voor de omvang van de asielmigratie essentieel is. De literatuur over asielmigratie suggereert dat het migratiebeleid daarop wel van invloed kan zijn (zie hoofdstuk 3).

4.3 Verklaringen voor recente arbeidsmigratie naar Nederland

Zoals gezegd spelen in de migratietheorieën die worden toegepast op arbeidsmigratie economische factoren en netwerkverklaringen een belangrijke rol, en kan daaraan de rol van het overheidsbeleid als versterkende of verzwakkende factor worden toegevoegd. In hoofdstuk 2 is gebleken dat het aantal arbeids-

migranten in Nederland na 2005 sterk is gestegen, en dat het aandeel van EU-migranten daarbinnen vanaf 2004 sterk is toegenomen. Dit lijkt te kunnen worden toegeschreven aan een combinatie van economische factoren (grote economische groei en veel openstaande vacatures), het (op termijn) opheffen van restricties voor nieuwe EU landen met relatief lage lonen en hoge werkloosheidspercentages, en de rol van reeds aanwezige migrantennetwerken, die de migratiekosten verlagen. Hoewel een groot deel van de in Nederland verblijvende arbeidsmigranten afkomstig is uit EU-landen, behoorde Nederland de laatste jaren niet tot de belangrijkste bestemmingslanden van arbeidsmigranten uit de EU. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat Nederland, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, pas in 2007 de tewerkstellingsvergunningplicht voor werkgevers van migranten uit de nieuwe Midden- en Oost Europese lidstaten (MOE-landen) heeft afgeschaft (zie hoofdstuk 2).

De invloed van de Nederlandse overheid op het aantal en het type toegelaten arbeidsmigranten beperkt zich sinds de afschaffing van de overgangsregeling voor werknemers uit de MOE-landen per 1 mei 2007, tot arbeidsmigranten van buiten de EU en uit EU-landen waarvoor nog een overgangsregeling geldt (Bulgarije en Roemenië). Dit betekent dat voor de arbeidsmigratie vanuit veruit het grootste deel van de EU de economische krachten 'vrij spel' hebben. Vanuit andere delen van de wereld heeft de Nederlandse overheid de laatste jaren vooral geprobeerd om door vereenvoudigde procedures (Kennismigrantenregeling) en belastingvoordelen hoogopgeleide arbeidsmigranten aan te trekken. Uit de cijfers wordt niet duidelijk of dit tot een groter aantal hoogopgeleide arbeidsmigranten heeft geleid.

4.4 Verklaringen voor het Nederlandse aandeel in het aantal asielverzoeken in Noord-West Europa

Zoals gezegd wordt asielmigratie vooral veroorzaakt door pushfactoren in de landen van herkomst. Bij de keuze¹ voor een bepaald land van bestemming spelen echter ook vaak pullfactoren een rol. In hoofdstuk 3 is gebleken dat de ontwikkelingen in de omvang van de asielmigratie naar Nederland in de jaren 2000 tot en met 2007, in vergelijking met die naar andere Noord-West Europese landen, op twee manieren kan worden verklaard. De eerste verklaring betreft de samenstelling van de asielinstroom, in combinatie met de samenstelling van de asielmigratie in het verleden. In de jaren waarin de instroom in Noord-West Europa voor een groot deel bestond uit asielzoekers uit landen waaruit in het verleden ook veel asielzoekers naar Nederland zijn gekomen, kwamen veel van hen naar Nederland, en steeg het Nederlandse aandeel in de instroom. Kwamen er echter veel asielzoekers naar Noord-West Europa uit landen van waaruit niet eerder asielmigranten naar Nederland kwamen, dan gingen zij naar andere Noord-West Europese landen, en daalde het Nederlandse aandeel. Deze bevinding sluit aan bij de netwerktheorie, die stelt dat eerder gearriveerde migranten een aantrekkingskracht uitoefenen op nieuwe migranten met dezelfde achter-

¹ De keuze voor het bestemmingsland wordt door diverse factoren bepaald, waaronder de wensen en het gedrag van de asielzoeker en de betrokken mensensmokkelaar, financiële en praktische mogelijkheden en toevalsfactoren. Het vooraf 'gekozen' land blijkt overigens niet altijd de eindbestemming te zijn (zie hoofdstuk 3).

grond. De stijging van het Nederlandse aandeel in de Noord-West Europese asielinstroom in 2005 en 2006 kan zodoende deels verklaard worden uit de toename van het aantal Irakese, Afghaanse en Somalische asielzoekers in Noord-West Europa, die in Nederland reeds aanwezige landgenoten met een verblijfsvergunning aantreffen.

De tweede verklaring betreft het asielbeleid in combinatie met het politiek/maatschappelijke klimaat ten opzichte van migranten. Wat het beleid betreft gaat het om de korte AC-procedure, waarin in bepaalde jaren een relatief groot percentage van de asielzoekers werd afgewezen, en, vermoedelijk, het onthouden van schorsende werking aan beroepen tegen afwijzingen in het AC evenals de meeromvattende beschikking in de Vreemdelingenwet 2000. In combinatie met de verharding van de toon in het politieke en maatschappelijke debat met betrekking tot migranten sinds 2002 lijkt dit te hebben bijgedragen aan de daling van het Nederlandse aandeel in de asielinstroom in de subregio Nederland, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk in de jaren 2000 tot en met 2004.

Het Nederlandse landgebonden asielbeleid ten aanzien van Irak en Afghanistan lijkt weinig invloed gehad te hebben op het Nederlandse aandeel in de asielzoekersinstroom uit die landen. Wel is aannemelijk dat het Nederlandse beleid ten aanzien van Somalië van invloed is geweest. Bestaande relaties van de genoemde herkomstlanden met het Verenigd Koninkrijk en Zweden en beleidsmaatregelen van deze bestemmingslanden lijken echter belangrijker te zijn geweest voor de verdeling van de betreffende asielzoekers over Noord-West Europa in de periode 2000 tot en met 2007.

De economische factoren bruto binnenlands product (BBP) en werkloosheid kunnen de fluctuaties in het Nederlandse aandeel in de asielzoekersinstroom in Nederland, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk niet goed verklaren. De economische verschillen tussen elk van deze bestemmingslanden en de herkomstlanden van asielzoekers zijn waarschijnlijk zo groot, dat, de in de ogen van potentiële asielzoekers relatief kleine, verschillen tussen deze bestemmingslanden weinig invloed hebben. Mogelijk heeft wel de stijgende werkloosheid tussen 2001 en 2005 een indirecte invloed uitgeoefend via het politiek/maatschappelijke klimaat.

4.5 Toekomstige ontwikkelingen

Eenvoudige migratieprojecties wijzen op een geleidelijk stijgende immigratie in en een geleidelijk dalende emigratie vanuit Nederland tot het jaar 2020 (zie hoofdstuk 1). Om verschillende redenen liggen deze ontwikkelingen in de lijn der verwachting. Gezien de nog altijd grote welvaartsverschillen in de wereld, de vele (potentiële) conflictgebieden en situaties van onderdrukking, en de ecologische ontwikkelingen die zich voordoen, zal het aantal migranten in de wereld de komende jaren waarschijnlijk niet afnemen.

In de toekomst is een toename van arbeidsmigratie te verwachten, vooral vanuit landen die relatief hard worden getroffen door de economische recessie. Voor Nederland zal vooral de arbeidsmigratie vanuit EU landen toenemen, zeker als de overgangsregelingen voor Bulgarije en Roemenië worden opgeheven en verdere uitbreiding van de EU plaatsvindt (met bijvoorbeeld Turkije). Migrant uit

deze landen zullen worden aangetrokken door het hogere welvaartsniveau en reeds bestaande migrantennetwerken.

Mogelijk leiden de gevolgen van de klimaatverandering en van de conflicten die kunnen ontstaan door de huidige wereldwijde economische recessie tot een toename van het aantal asielmigranten in Noord-West Europa. De uitbreiding van de EU heeft op de asielmigratie mogelijk ook effecten: uitbreiding aan de Oostgrenzen levert voor asielmigranten extra moeilijkheden op om de EU-landen met het hoogste welvaartsniveau, die in Noord-West Europa liggen, te bereiken, zonder in de omliggende EU-landen geregistreerd te worden. Zolang in het kader van het gemeenschappelijke Europese asielbeleid geen harde afspraken zijn gemaakt over 'burden sharing' zou het aantal asielzoekers in Noord-West Europese landen hierdoor kunnen dalen.

De toekomstige immigratie is tot op zekere hoogte beïnvloedbaar door het beleid van de Nederlandse overheid. De voortgaande vergrijzing zal waarschijnlijk leiden tot een aanhoudende vraag naar arbeidsmigranten. Daarnaast valt te verwachten dat, als gevolg van de huidige economische recessie, het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid ten aanzien van migranten van buiten de EU restrictiever wordt. Dit zal waarschijnlijk mede gebeuren onder invloed van de maatschappelijke onvrede die met de recessie gepaard gaat. Zowel door de economische teruggang als door het verslechterende maatschappelijke klimaat ten aanzien van migranten, zou Nederland in de ogen van zowel arbeids- als asielmigranten minder aantrekkelijk kunnen worden. Of dit gevolgen heeft voor het Nederlandse aandeel in de migratiestromen binnen Europa hangt af van de wijze waarop in andere landen op de economische problemen zal worden gereageerd.

4.5 Migratiekaart 2010

Zoals in de inleidende paragraaf van deze slotbeschouwing is vermeld, dient dit rapport als nulmeting voor de Migratiekaart die in 2010, en vervolgens om de twee jaar, zal verschijnen. Net zoals in dit rapport zal ook in de Migratiekaart 2010 aandacht uitgaan naar de *overall* immi- en emigratiestromen, en naar arbeidsmigratie en asielmigratie. Voor deze twee migratietypen zullen pogingen ondernomen worden om de achterliggende mechanismen met behulp van tijdreeksanalyse te kwantificeren. Hierdoor wordt het beter mogelijk om de relatieve invloed van factoren als economische ontwikkelingen, het toelatingsbeleid of het bestaan van netwerken in kaart te brengen. De uitkomsten van deze exercitie zullen vervolgens worden gebruikt als input voor kwantitatieve migratieprognoses.

De Migratiekaart 2010 zal daarnaast meer gedetailleerd ingaan op gezinsmigratie en studiemigratie, twee migratietypen die in deze rapportage nog onderbelicht zijn gebleven. Ook zal in de Migratiekaart 2010 meer nadrukkelijk aandacht worden besteed aan migratiestromen die een overlap met eerdergenoemde migratietypen vertonen en in feite uit meerdere migratietypen bestaan. In afzonderlijke hoofdstukken zal worden ingegaan op emigratie, migratie tussen (ex-)koninkrijksdelen en illegale migratie. Een mogelijke invulling van deze thema's wordt hieronder toegelicht.

Gezinsmigratie

Gezinsmigratie, dat voor lange tijd in omvang het belangrijkste immigratietype in Nederland was, zal in de Migratiekaart ruime aandacht krijgen. Daarbij zal onderscheid worden gemaakt tussen gezinshereniging en gezinsvorming, en zullen verbanden worden gelegd met andere migratietypen. Een interessante vraag is bijvoorbeeld waarom Turkse en Marokkaanse arbeidsmigranten die voor de recessie van 1973/74 naar Nederland kwamen, in grote getale hun familieleden lieten overkomen, terwijl verreweg de meeste Zuid-Europese gastarbeiders terugkeerden naar hun land van herkomst. Waarschijnlijk speelden de economische ontwikkelingen in de herkomstlanden een belangrijke rol, maar ook de sociaal-culturele integratie van etnische minderheden in Nederland kan een belangrijke factor zijn geweest. De prognoses voor gezinsmigratie zouden dan gebaseerd kunnen worden op mogelijke toekomstige culturele en demografische ontwikkelingen in Nederland en op toekomstige economische ontwikkelingen in belangrijke herkomstlanden.

Studiemigratie

Bij het bestuderen van de achtergronden en mogelijke verklaringen van studiemigratie zal aandacht worden besteed aan de mate van internationale diploma-erkenning; het niveau van het hoger onderwijs; het onderwijsaanbod in het Engels (dat in toenemende mate de wetenschappelijke *lingua franca* aan het worden is); en aan speciale EU programma's voor internationale studenten, zoals bijvoorbeeld de Marie Curie *fellowships*. Prognoses van toekomstige aantallen studiemigranten zullen daarnaast worden gebaseerd op de mogelijke ontwikkeling van hoger onderwijssystemen binnen EU verband, en op culturele en demografische ontwikkelingen in Nederland en enkele (andere) belangrijke herkomst- en bestemmingslanden.

Emigratie

Omdat de achtergronden van emigratie in dit rapport, mede vanwege de focus op de instroom, nog onvoldoende uit de verf zijn gekomen, zal in de Migratiekaart 2010 een apart hoofdstuk aan dit onderwerp worden gewijd. Het hoofdstuk zal ingaan op de specifieke redenen om Nederland te verlaten waarbij een multivariate analyse zal worden uitgevoerd op integrale populatiegegevens uit het Sociaal Statistisch Bestand van het CBS. Daarbij zal onderscheid worden gemaakt naar drie emigratiecategorieën, te weten: emigratie van in Nederland geboren, retourmigratie en *transit* migratie.

Migratie tussen (ex-)koninkrijksdelen

Internationale migratie tussen (ex-)koninkrijksdelen heeft na het jaar 1962 (de Nieuw Guinea-crisis) bijna uitsluitend betrekking op migratie uit en naar Suriname en de Antillen. In de Migratiekaart 2010 zal meer uitgebreid op de historische context en de achtergronden van deze migratiestromen worden ingegaan. Onderwerpen die daarbij behandeld zullen worden zijn: het Koninkrijksstatuut van 1954; de onafhankelijkheid van Suriname en de destijds opgestelde Toescheidingsovereenkomst; de politieke en economische geschiedenis van de Republiek Suriname, en de sociaal-economische ontwikkelingen op de Nederlandse Antillen en Aruba. Een verklaring voor de migratiestromen tussen de Antillen en Nederland, kan worden gezocht met behulp van de mechanismen die beschreven worden door evenwichtsherstellende macro-economische

theorieën. Mogelijke toekomstige ontwikkelingen worden geschetst op basis van economische scenario's voor Nederland, Suriname, Aruba en de Nederlandse Antillen, waarbij rekening zal worden gehouden met de indeling van het Koninkrijk der Nederlanden na de staatkundige hervormingen van 2010.

Illegale migratie

In het hoofdstuk over illegale migratie zal worden nagegaan wat er bekend is over het aantal in Nederland verblijvende illegalen door de jaren heen. Hierbij zal zo mogelijk onderscheid worden gemaakt tussen illegale migratie en het vervallen in de illegaliteit van aanvankelijk legale migranten. Thema's die trends in illegale migratie zouden kunnen verklaren, zijn de vraag naar illegale arbeid, de uitvoering en handhaving van het reguliere (arbeids)migratiebeleid, en de effectuering van uitzettingsprocedures. Ook zullen de verwachte effecten van mogelijk nieuw nationaal en Europees beleid in kaart worden gebracht om uitspraken te doen over mogelijke toekomstige ontwikkelingen in illegale migratie naar Nederland.

Speciaal thema: Intra-EU migratie

Omdat de Migratiekaart een monitorfunctie heeft, zullen de belangrijkste migratietypen in elke editie aandacht krijgen. Daarnaast wordt iedere keer ruimte gereserveerd voor een speciaal thema. In de Migratiekaart 2010 zal dit Intra-EU migratie zijn, waarbij speciale aandacht uit zal gaan naar de migratie uit de nieuwe Midden en Oost-Europese lidstaten. Daarbij zal worden ingegaan op de vraag of de migratie naar Nederland van migranten uit de nieuwe lidstaten een etnische component bevat. Men kan bijvoorbeeld denken aan de migratie van Roma's of Bulgaarse Turken. Een onderwerp dat eveneens binnen dit thema aan de orde zou kunnen komen is de migratie van in Zuid-Europa geregulariseerde illegalen naar Noord-West Europese landen.

Summary

Migration to and from the Netherlands

A first sample of the Migration Chart

The objective of this report

In this report, we have mapped out the size and backgrounds of migration streams to and from the Netherlands since the year 2000 and provided explanations for the distribution of migrants across Europe. We have emphasised the two types of migration that have been, during the last years, the focus of both government policy and the political/public debate: labour migration and asylum migration. These two types of migration are defined on the basis of the formal admittance procedure of which the migrants make use. We have mapped out and interpreted the developments regarding labour- and asylum migration with the aid of figures from a variety of sources, a literature study, and an analysis of the proceedings of the Dutch Lower House. In doing so, we have taken the first step towards the production of the Migration Chart, which is to be published biennially as of 2010. The primary function of this report is a monitoring one. In addition to this, it can be used as a basis for more specific policy evaluation research.

Developments in immigration and emigration as a whole and in the stream of labour- and asylum migration after 2000

Before we present a summary of trends in the development of the migration streams in the new millennium, it is necessary to give a short comment on the figures we have used. First, the migration figures include only those people who have been officially registered by the government. We have left illegal migrants aside. Furthermore, we must also mention that someone's motive for migrating to the Netherlands might not necessarily be consistent with the admittance criterion that has granted him or her entry into Dutch territory, and which has thus been registered in the statistics. It should also be noted that, in this study, the criterion to be met by someone to be considered a migrant is not entirely consistent. There is an important difference between asylum migrants and labour migrants. The first category of people already counts as migrants from the moment they apply for admittance (after having migrated to the Netherlands), an application that has yet to be decided upon. By contrast, labour migrants are only registered as migrants when, prior to the journey to the Netherlands, they have an Authorization for a Provisional Stay or a residence permit, or when they have reported themselves as a labour migrant from the EU, the EEA, or Switzerland to a Dutch municipality and/or the Immigration and Naturalization Service (IND). In addition, we must also take into account that it is possible for migrants to apply for different residence permits successively; furthermore, someone with an asylum permit can also take steps to enter the Dutch labour market.

In the Netherlands, immigration decreased after 2001. This drop lasted until 2006, after which immigration once again increased. At the start of the 21st century, emigration steeply increased, to reach a momentary peak in 2006 with 132.500 emigrants. In combination with the decreased immigration, the increased emigration confronted the Netherlands from 2003 on with a departure surplus, which until recently was considered quite impossible. In 2008, however, the tide seemed to have turned once more. The most recent figures point to an establishment surplus, mainly caused by a record number of more than 140.000 immigrants (source: CBS).

From 2000 until 2004, the number of (registered) labour migrants did not fluctuate much. During those years, a slight decrease took place. After the eastward expansion of the EU, which coincided with a steep growth of the number of vacancies in the Netherlands, this limited decrease changed into a spectacular increase. This increase was so big, that since 2007, labour migration has become the most important motive for immigration, displacing family migration at the top.

The main cause for asylum migration consists of push factors in the countries of origin. After 2000, asylum migration to the Netherlands decreased considerably. In part, this drop is connected with the decreasing numbers of refugees worldwide, and in Europe in particular. However, the decrease after 2001 is so sizeable, that we can also connect the introduction of the Aliens Act 2000 and some other national factors to it. This idea is supported by the fact that the Dutch share in the total number of asylum requests filed in North-West Europe during the first years after 2000 has diminished as well. From 2004 on, the number of filed asylum requests has gradually grown again. The only exception was the year 2007, in which a decrease took place. This same pattern can also be found with regard to the total number of asylum requests filed in North-West Europe.

Theoretical explanations

To explain migratory movements, theories on three levels turn out to be useful:

- 1 psychological theories that provide an explanation for the (choice) behaviour of individuals;
- 2 theories that provide an explanation for migration in general;
- 3 theories that offer an explanation for migration from the perspective of specific (combinations of) motives for migration.

In the chapter on asylum migration, we have introduced the general psychological model of Hedström (2005). According to this model, the choices people make are determined by the *objectives* they set for themselves, the *actual possibilities* at their disposal to realise those wishes, and the *perceptions* people entertain of these possibilities. This model can be successfully applied to (various types of) behaviour, for example to migration.

A very frequently used theory on the second level is the so-called ‘push’ and ‘pull’ theory, which discerns between factors in the country of origin that stimulate emigration (‘push’) and factors in the country of destination that encourage immigration (‘pull’). Subsequently, several migration theories have defined factors that might be at stake in this context. While the emphasis initially lay quite strongly on economic factors to explain migratory streams (differences in in-

come and affluence), more recently the attention has shifted to the importance of (transnational) networks connecting the countries of origin and destination. In the chapter on labour migration, for that matter, Cörvers et al aptly point out that these theories do not explain why only a limited number of people actually do migrate. According to these authors, potential migrants also weigh their institutional embeddedness in their country of origin (social and economic networks, for instance, and also access to social security) against the institutional embedding possible in the country of destination. Phrased in the terminology of 'push' and 'pull', one could say that there are factors that encourage emigration ('push') and factors that hinder emigration ('pull back'), as well as factors that stimulate immigration into a country of destination ('pull') and factors that hinder such immigration ('push back'). A general migration model that might be combined with this is the neoclassical microeconomic migration model, in which the migrant weighs the 'costs' and the 'gains' of migration (either temporary or permanent) against each other. These costs are economic, social, and psychological in nature.

A third category of theories involves a combination of economic explanatory models and network explanations; these theories are primarily applied to labour migration. With regard to asylum migration, the literature discerns between various causes underlying it. Beside the obvious causes of violence and oppression, underdevelopment, poverty, natural disasters, and the effects of climate change play a part as well. To provide an explanation for the destinations chosen by asylum migrants, researchers fill in the factors from the theories mentioned earlier in more detail and combine them with each other. In the literature, migration policy and the political/public debate in the country of destination are added to this.

Until now, all these theories have paid relatively little attention to the role of policy in the countries of destination. However, we can deduce from the theory of segmented labour markets that the government will make labour market policy either more flexible or stricter in response to fluctuations in the general economic and employment situation. In addition, the government will also react to the social unrest that accompanies unemployment. This argumentation has turned out to bear on situations in which the government can choose either to actively recruit specific migrants, or to keep them out. This situation mainly occurs with regard to labour migration (from third countries). It occurs to a far lesser extent with regard to asylum migration, where 'recruitment' does not take place and international agreements oblige the Dutch government to take up every application. This means that the impression entertained of the country of destination by both asylum seekers and human traffickers is essential for the size of the asylum migration. The literature on asylum migration suggests that migration policy can be of influence on this.

Explanations for the recent labour migration to the Netherlands

As we have argued earlier, economic factors and network explanations play an important role in migration theories that are applied to labour migration. To that, we can add the role of government policy as a strengthening or weakening factor. In Chapter 2, it was shown that the number of labour migrants in the

Netherlands has grown steeply after 2005, while the share of EU migrants contributing to that number has greatly increased after 2004. It seems that this can be attributed to a combination of economic factors (steep economic growth and a great number of vacancies), the lifting of restrictions for new EU countries with relatively low wages and high unemployment percentages, and the role of migrant networks already present, that lower the costs of migration. Although a large part of labour migrants staying in the Netherlands originates from EU countries, in recent years, the Netherlands was not among the major countries of destination favoured by EU labour migrants. Most likely, this has to do with the fact that the Netherlands, unlike countries such as the United Kingdom, did not abolish the employment permit obligation for employers of migrants from the Middle- and East-European member states (MEE countries) until 2007. Since the abolition of the transitional arrangement for employees from the MEE countries, on 1 May 2007, the Dutch government's influence on the number and type of admitted labour migrants has been limited to labour migrants from outside the EU and from EU countries for which a transitional arrangement is still in effect (Bulgaria and Romania). This means that the economic forces have 'free play' with regard to labour migration from by far the biggest part of the EU. In recent years, the Dutch government has tried in particular to attract highly educated labour migrants by means of simplified procedures (Knowledge migrant regulation) and tax benefits. The figures do not make clear whether this has resulted in a greater number of highly educated labour migrants.

Explanations for the Dutch share in the number of asylum applications in North-West Europe

As we said before, push factors in the countries of origin constitute the primary cause of asylum migration. Yet, in the choice¹ of a particular country of destination pull factors often play a role as well. We have shown that there are two ways to explain the developments in the size of the asylum migration to the Netherlands between 2000 and 2007, as compared to that going to other North-West European countries. The first explanation focuses on the composition of the asylum intake, combined with the composition of the asylum migration in the past. During the years in which the intake in North-West Europe mainly consisted of asylum seekers coming from countries from which many asylum seekers had found their way to the Netherlands in the past, many did so now, too, and the Dutch share in the influx grew. Yet, whenever asylum seekers came to North-West Europe from countries from which there had not been any asylum migration to the Netherlands before, they went to other North-West European countries, and the Dutch share in this intake dropped. This finding fits in with the network theory, which states that migrants who have arrived earlier attract new migrants with the same background. Thus, the Dutch share in the increase of the North-West influx of asylum seekers in 2005 and 2006 can in part be explained by the growth of the number of Iraqi, Afghan, and Somali asylum

¹ The choice of the country of destination is determined by various factors, among which are the wishes and behaviour of both the asylum seeker and the human trafficker involved, financial and practical possibilities, and chance factors. The country 'chosen' beforehand, for that matter, turns out not always to be the final destination.

seekers in North-West Europe who, once arrived in the Netherlands, found compatriots in possession of a residence permit already present.

The second explanation focuses on asylum policy in combination with the political/social climate regarding migrants. One policy involved is the short application centre procedure. In some years, a relatively large percentage of asylum seekers were rejected in this procedure. Another policy involved, presumably, is the withholding of a suspending effect to appeals against rejections in the application centre, as well as the wider scope of asylum decisions in the Aliens Act 2000. Combined with the hardened tone in the political and social debate on migrants since 2002, this seems to have contributed to the decrease in the Dutch share in the asylum intake between 2000 and 2004 in the subregion consisting of the Netherlands, Denmark, France, Germany, Sweden, and the United Kingdom.

Dutch country-specific policy regarding Iraq and Afghanistan seems to have had little influence on the Dutch share in the intake of asylum seekers coming from those countries. Yet, it is plausible that the Dutch policy regarding Somalia actually did have an influence. However, existing relations between the afore-mentioned countries of origin and the United Kingdom and Sweden, as well as policy measures taken by these countries of destination, seem to have been more important for the distribution of the asylum seekers involved across North-West Europe in the period between 2000 and 2007.

The economic factors of the Gross Domestic Product (GDP) and the unemployment rate do not sufficiently explain the fluctuations in the Dutch share in the asylum intake in the Netherlands, Denmark, France, Germany, Sweden, and the United Kingdom. In all likelihood, the economic differences between each of these countries of destination and the asylum seekers' countries of origin are so big that the differences between these countries of destination, relatively small as they must be in the eyes of potential asylum seekers, may be of little influence. The fact that the unemployment rate increased between 2001 and 2005 might have been an indirect influence, through its effect on the political/social climate.

Future developments

Simple migration projections indicate that there will be a gradually increasing immigration to and a gradually decreasing emigration from the Netherlands until 2020. For various reasons, these developments may actually be expected. In view of the still big differences in wealth world-wide, the many (potential) conflict areas and oppressive situations, and the current ecological developments, it is unlikely that the number of migrants around the world will decrease in the years to come.

In the future, an increase of labour migration is to be expected, especially from countries that will be hit relatively hard by the recession. As far as the Netherlands are concerned, in particular labour migration from EU countries will grow. This will certainly happen if the transitional arrangements for Bulgaria and Romania will be abolished and the EU will expand further (for instance with the addition of Turkey). Migrants from these countries will be attracted by the high level of prosperity and the migrant networks already in place.

Possibly, the effects of climate change and of the conflicts that might arise out of the current world-wide recession will lead to an increase in the number of asylum migrants in North-West Europe. The EU expansion might also affect asylum migration: an expansion at the eastern borders will cause asylum migrants extra problems to reach the EU countries with the highest standard of living, located in North-West Europe, without getting registered in the surrounding EU countries. As long as no sound agreements have been made in the context of common European asylum policy about 'burden sharing', this might cause the number of asylum seekers in North-West European countries to drop off.

To a limited extent, future immigration can be influenced by the Dutch government's policy. The continuing rise in the ageing population will probably result in a lasting demand for labour migrants. In addition, it is to be expected that, due to the present economic recession, Dutch labour migration policy will become stricter with regard to labour migrants from outside the EU. It is likely that the social unrest that comes with the recession will contribute to this as well. The economic decline and the deteriorating social climate regarding migrants might cause the Netherlands to become less attractive to labour- and asylum migrants alike. Whether this will have consequences for the Dutch share in the migration streams within Europe, will depend on the way in which other countries will respond to the economic problems.