

De hoogste tijd

Over de aantallen asielzoekers en niet bestaande fenomenen als aanzuigende werking

*Carolus Grütters**

1. INLEIDING

Direct na de totstandkoming van het Vluchtelingenverdrag vielen er naar schatting 2 miljoen personen onder de verantwoordelijkheid van de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).¹ De UNHCR had bij aanvang een mandaat gekregen van de VN om in een periode van 3 jaar (tot en met 31 december 1953) de vluchtelingenproblematiek aan te pakken en op te lossen.² De materie was kennelijk weerbarstiger dan gedacht – of gehoopt. De UNHCR is 60 jaar later, mede door de verruiming van het werkingsgebied van het Vluchtelingenverdrag,³ verantwoordelijk voor 36,5 miljoen personen.⁴ Het merendeel daarvan heeft niet de middelen om naar het Westen te reizen om daar om bescherming te vragen en is daardoor aangewezen op een verblijf in de regio van herkomst. Slechts een fractie van alle verdrevenen heeft in de afgelopen decennia in westerse landen om asiel gevraagd.

2. AANTALLEN

In deze bijdrage zal een overzicht worden gegeven van enkele ontwikkelingen met betrekking tot deze aantallen asielzoekers, waarbij de ‘population database’

* Mr. dr. C.A.F.M. Grütters is onderzoeker bij het Centrum voor Migratierecht van de Radboud Universiteit Nijmegen.

1 T.P. Spijkerboer & B.P. Vermeulen, *Vluchtelingenrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005, p. 4; Sadruddin Aga Khan, *On legal problems relating to refugees and displaced persons*, lecture given at the Hague Academy of International Law, 6 Augustus 1976, punt 19.

2 Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Chapter I, paragraph 5, General Assembly Resolution 428 (V), 14 December 1950.

3 Door de inwerkingtreding van het Protocol betreffende de status van vluchtelingen (*Trb.* 1967, 76), waarbij zowel de geografische beperking (tot Europa) als de tijdsbeperking (d.w.z. vóór 1 januari 1951) werden opgeheven.

4 De omvang van de volledige populatie van personen die onder de verantwoordelijkheid van de UNHCR vallen is 36,5 miljoen. Het betreft, naast de 10,4 miljoen vluchtelingen, 15,6 miljoen IDP's (Internally Displaced Persons), 6,6 miljoen staatlozen, 1 miljoen asielzoekers die nog in procedure zijn, 2,2 miljoen 'Returnees' en een half miljoen overigen (*UNHCR Statistical Yearbook 2009* (Oct. 2010), p. 19-27, 60).

van de UNHCR de voornaamste bron is.⁵ Een belangrijke beperking daarbij is dat het slechts gaat om *geregistreeerde* asielverzoeken.⁶ Tot halverwege de jaren zeventig werd namelijk ook opvang verleend door landen aan personen van wie de aantallen niet of nauwelijks zijn terug te vinden in de statistieken, althans niet onder de noemer *asiel*. De 60.000 bootvluchtelingen bijvoorbeeld, die in 1979 en 1980 door Canada werden opgenomen, zijn niet terug te vinden in de statistieken van de UNHCR als asielzoeker.

De instroom van asielzoekers in westerse landen betreft in 2010 krap 1% van het totaal aantal personen dat onder de verantwoordelijkheid valt van de UNHCR. Met die verhouding in het achterhoofd is een bespreking van de veranderingen van de instroom van asielzoekers in westerse landen vooral een kwestie van westerse perceptie van de onderliggende problematiek. Een tweede beperking is gelegen in de nauwkeurigheid van de gegevens. Alhoewel de UNHCR op een geüniformeerde wijze de gegevens van verschillende landen tracht te verzamelen, hanteren de betrokken landen niet dezelfde definities of veranderen deze in de loop der tijden. Bij het registreren van asielverzoeken wordt door de meeste landen geregistreerd op persoonsniveau. In sommige landen wordt echter alleen de hoofdaanvrager geteld, waardoor elke aanvraag een of meerdere personen vertegenwoordigt. Om deze gegevens vergelijkbaar te maken met die van landen waarin wel in personen wordt geteld, corrigeert de UNHCR dergelijke gegevens.⁷ Een ander voorbeeld betreft de definitie van asielaanvraag als zodanig. Tot ver in de negentiger jaren werden er door sommige landen zoals Nederland cijfers verstrekt waarin geen onderscheid was gemaakt naar soort zaak. Dat wil zeggen: die instroomcijfers sloegen zowel op eerste als op tweede en volgende aanvragen.⁸ Dit onderscheid is van belang omdat alleen de cijfers met betrekking tot de eerste aanvragen een indicatie geven van de migratiestromen van asielzoekers vanuit crisisgebieden naar (westerse) landen van opvang. Asielzoekers die een tweede aanvraag indienen, zijn immers al in het land van opvang aanwezig en de bijbehorende aantallen horen niet onder de noemer: instroom van asielzoekers. Ten slotte hanteren niet alle landen eenzelfde kalenderjaartelling. De VS bijvoorbeeld hanteert zogenaamde 'fiscal years' die op 1 oktober van het voorafgaande kalenderjaar beginnen en op 30 september eindigen. Alle genoemde aantallen in dit overzicht dienen derhalve als een benadering te worden gezien en niet als een exacte aanduiding.

5 Zie: <http://www.unhcr.org/statistics/populationdatabase>.

6 Asielverzoeken in, volgens de terminologie van de UNHCR, 'mostly industrialized countries' d.w.z.: Europese landen en de VS, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland.

7 De UNHCR hanteert bijvoorbeeld voor de VS een omrekenfactor van 1,45 personen per aanvraag.

8 De cijfers van Tsjechië en Ierland slaan bijvoorbeeld op een combinatie van eerste en volgende aanvragen alsmede bezwaar en beroepszaken.

3. TIJDELIJKE BESCHERMING

Voor zover er sprake is van (in westerse landen) geregistreerde asielverzoeken, gaat het in eerste instantie om een tweetal categorieën: 1) asielverzoeken die gehonoreerd worden, en 2) asielverzoeken die niet gehonoreerd worden. De eerste categorie krijgt een verblijfsvergunning en heeft zicht op permanent verblijf in het land van opvang. De tweede categorie voldoet niet aan de door het land van opvang gestelde criteria en dient het land weer te verlaten. De praktijk laat echter zien dat deze eenvoudige tweedeling niet volstaat. Er is immers een substantieel aantal asielzoekers dat om uiteenlopende redenen niet voldoet aan de criteria, maar ten aanzien van wie tevens wordt vastgesteld dat de situatie in het land van herkomst dusdanig is dat terugkeer vooralsnog, dat wil zeggen tijdelijk, niet reëel is.⁹ Deze beperking in de tijd impliceert dat deze asielzoekers zich niet kunnen richten op permanente vestiging in het land van opvang, maar rekening moeten houden met de omstandigheid dat de overheid op enig moment kan besluiten dat de situatie in het land van herkomst dusdanig verbeterd is, dat terugkeer wel mogelijk is, althans niet meer van een 'bijzondere hardheid' zou zijn. In dit overzicht zal tevens aandacht worden besteed aan deze derde categorie asielzoekers uit landen waarvoor – in de Nederlandse terminologie – een of andere vorm van categoriaal beschermingsbeleid heeft gegolden. Het bijzondere daaraan is immers dat de geboden bescherming uitdrukkelijk een tijdelijk karakter heeft.

Opmerkelijk genoeg gaat artikel 1C van het Vluchtelingenverdrag eveneens uit van de omstandigheid dat

'this convention shall cease to apply to any person (...) if he can no longer, because the circumstances in connection with which he has been recognized as a refugee have ceased to exist, continue to refuse to avail himself of the protection of the country of his nationality'.¹⁰

Met andere woorden, als de grond voor de verlening van de verblijfsvergunning wegvalt, kan de verblijfsvergunning in de Nederlandse situatie ingevolge art. 32(1)(c) Vw 2000 worden ingetrokken of niet worden verlengd. De feitelijke intrekking of niet-verlenging van een verblijfsvergunning asiel op deze grond is overigens aan strikte voorwaarden gebonden, waardoor deze situatie zich in de praktijk zelden voordoet.¹¹

9 Art. 29(1)(d) Vw 2000 spreekt van: 'voor wie terugkeer naar het land van herkomst naar het oordeel van Onze Minister van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar'.

10 Dezelfde tekst is te vinden in art. 11 van de Definitierichtlijn (2004/83).

11 Vc 2000, C5.4.1.

De tijdelijkheid van de geboden bescherming voor de hierboven genoemde derde categorie is een beleidsmatige reactie op de veronderstelde – maar nimmer aangetoonde – ‘aanzuigende werking’ van een asielbeleid dat perspectief biedt op permanente vestiging in het land van opvang.¹² Tegelijkertijd impliceert een beleid van tijdelijke bescherming een substantiële hoeveelheid extra werk voor een overheid die periodiek de situatie in verschillende landen van herkomst heroverweegt en op grond daarvan al dan niet besluit tot beëindiging of voorzetting van de categoriale bescherming van de asielzoeker afkomstig uit die landen.

4. INSTROOM IN EUROPA EN AMERIKA

In de eerste helft van de vijftiger jaren hield de UNHCR zich voornamelijk bezig met de hervestiging van Displaced Persons: groepen overlevenden van de Tweede Wereldoorlog die, mede door de nieuwe politieke scheidslijn tussen Oost en West, niet naar hun land van herkomst konden of wilden terugkeren. Pas in de statistieken van de UNHCR van 1956 worden voor het eerst aantallen individuele asielverzoeken geregistreerd: Hongaren die na het neerslaan van de Hongaarse Opstand hun land waren ontvlucht.¹³ Tot 1960 worden zo’n 200.000 asielverzoeken van Hongaren in Oostenrijk geregistreerd.¹⁴ Tussen 1960 en 1967 laten de statistieken een jaarlijkse instroom zien van zo’n 11.000.¹⁵ In 1968 en 1969 stijgt dat aantal ‘even’ tot een totaal van zo’n 60.000 met name ten gevolge van het neerslaan van de Praagse Lente in Tsjecho-Slowakije.¹⁶ Vanaf de beginjaren zeventig stijgt het aantal asielverzoeken van krap 12.000 per jaar geleidelijk aan naar 45.000 in 1978. Een van de oorzaken van deze verandering is het gegeven dat het Protocol van 1967 in werking trad waardoor naast asielzoekers uit Europese landen, dat wil zeggen Oostbloklanden, ook niet-Europeanen zich meldden.¹⁷

12 Zie bijvoorbeeld Grütters, *Effecten van groepsgebonden asielbeleidsmaatregelen*, voorstudie ACVZ nr. 13, Den Haag: ACVZ 2006.

13 Het betreft naar schatting 200.000 Hongaren, waarvan zo’n 160.000 asiel aanvragen in Oostenrijk.

14 Daarnaast neemt Canada 37.500 Hongaarse vluchtelingen op. Deze cijfers ontbreken overigens in de databank van de UNHCR. Volgens de Citizenship and Immigration Canada, komen er in de jaren 50 zo’n 1,5 miljoen vluchtelingen uit Europa naar Canada.

15 Geregistreerd in: Oostenrijk, Duitsland, Zwitserland en Italië. Het gaat voor de helft om asielzoekers uit Tsjecho-Slowakije.

16 Canada neemt in 1968/1969 11.000 vluchtelingen uit Tsjecho-Slowakije op.

17 Onder meer: Chilezen (na de val van Allende in 1973), Vietnamezen (na beëindiging van de Vietnamoorlog) en Koerden.

Pas in 1979 wordt een veel sterkere stijging ingezet die leidt tot een piek in 1981 van 200.000¹⁸ en, na een aanvankelijke daling in 1982 en 1983, tot een absolute piek van 850.000 in 1992. Na de Balkanoorlog zakt het aantal tot 370.000 in 1997. Daarna stijgt de jaarlijkse instroom tot 580.000 in 1999-2001 en zakt vervolgens naar 270.000 in 2006 om daarna geleidelijk aan weer te stijgen naar zo'n 350.000 in 2010. Bij deze aantallen is het, sinds het midden van de jaren negentig, niet meer mogelijk om één specifiek land van herkomst aan te duiden. Het aantal landen waaruit asielzoekers afkomstig zijn neemt niet alleen toe, maar ook de duur van de conflicten, die ten grondslag liggen aan de vlucht, neemt toe.

In grafiek 1 is een overzicht weergegeven van deze ontwikkelingen. Hierin zijn een drietal gestapelde vlakken te onderscheiden. Het onderste en grootste gedeelte geeft de instroom in de West-Europese landen (oud-Europa) weer. Daarbovenop is de instroom in Noord-Amerika weergegeven.¹⁹ Ten slotte is vanaf 1989 (de val van de Berlijnse Muur) een bescheiden instroom (het derde en bovenste vlak in de grafiek) te signaleren in voormalige Oostbloklanden (nieuw-Europa).²⁰



Er kunnen een paar kanttekeningen worden gemaakt bij deze grafiek. Ten eerste kan geconstateerd worden dat bijna alle asielverzoeken tot 1980 in oud-Europa worden ingediend. Verder valt op dat het aantal asielzoekers in Noord-Amerika vanaf 1980 een vrij constant aandeel heeft van 20 à 25% van het totaal. Alleen van

18 Voornamelijk Polen en Koerden uit Turkije en Iran.

19 Bij deze aanduiding wordt gedoeld op de VS en Canada (en gemakshalve tevens op Australië en Nieuw Zeeland).

20 Het betreft: Bulgarije, Cyprus, Kroatië, Tsjechië, Hongarije, Malta, Polen, Roemenië, Slowakije en Slovenië, alsmede de Baltische staten. Het grootste deel van deze aanvragen wordt gedaan in Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije en Cyprus.

1994-1996 is dat aandeel 35%, hetgeen vooral wordt veroorzaakt door vluchtelingen uit de Midden-Amerikaanse landen Guatemala en El Salvador. Binnen de hier gehanteerde aanduiding van Noord-Amerika neemt de VS (vanaf 1980) 65% en Canada 28% voor zijn rekening. Het resterende percentage betreft Australië.²¹

Naast het gegeven dat de samenstelling van de reeks van landen van herkomst van degenen die asiel zoeken in de VS substantieel afwijkt van die van Europa,²² is er een tweede kanttekening bij de VS te maken. Bij de asielverzoeken die in Europa worden gedaan, betreft het vrijwel uitsluitend individuele aanvragen die in het land van opvang zelf worden gedaan; in het jargon wordt dat wel aangeduid met 'spontane asielverzoeken'.²³ Daarnaast is er de categorie van 'uitgenodigde vluchtelingen'. Die zijn door de UNHCR al aangemerkt als vluchtelingen en westerse landen laten deze vluchtelingen dan – na een eigen aanvullende selectie – toe. Voor Nederland gaat het al sinds jaar en dag om een aantal van 500 per jaar; een aantal dat overigens zelden wordt 'gehaald'.

In vergelijking daarmee is de situatie in de VS opmerkelijk. De aantallen asielverzoeken in de VS die in de statistieken worden vermeld, betreffen voor een belangrijk gedeelte vluchtelingen die via de zogenaamde resettlement programma's in dat land terecht komen.²⁴ In procedurele zin is dat vergelijkbaar met de uitgenodigde vluchtelingen in Nederland. Dat betekent dat het aantal personen dat in de VS zelf asiel aanvraagt – en niet via een resettlement programma naar de VS komt – qua omvang zeer bescheiden is en vergelijkbaar is met het aantal asielzoekers dat in het laatste decennium jaarlijks in Nederland is geregistreerd. Anders gezegd, daar waar Europa vrijwel uitsluitend heeft te maken met een vooraf onbekende jaarlijkse instroom van asielzoekers, gaat het in de VS voor een belangrijk deel om een jaarlijks vastgesteld quotum van personen die uitgenodigd worden. Die aanpak is historisch zeer wel verklaarbaar, omdat het aansluit bij de politieke idee dat de VS een immigratieland is waarvan de samenstelling – in de zin van afkomst – zorgvuldig in balans dient te blijven. Of anders gezegd, zelfs als het om vluchtelingen gaat, geldt in de Amerikaanse perceptie primair het belang van de samenstelling van de Amerikaanse bevolking; pas in tweede instantie gaat het om het belang van de vluchteling zelf.

21 Nieuw-Zeeland is in kwantitatief opzicht eigenlijk irrelevant. In de periode 1956-2010 gaat het om 18.000 asielverzoeken, net iets meer dan het aantal dat Luxemburg in die periode heeft gehad.

22 Het betreft met name een oververtegenwoordiging van asielzoekers uit Zuid- en Midden-Amerika en China.

23 Voor Denemarken en Spanje is dat onderscheid overigens relevant, omdat deze landen ook de mogelijkheid kennen om asiel aan te vragen op een Deense, respectievelijk Spaanse ambassade in het buitenland.

24 M. David, *The United States Refugee Admissions Program: Reforms for a New Era of Refugee Resettlement*, Virginia (USA): MPI 2005. Voor de Canadese cijfers geldt hetzelfde, zij het in mindere mate dan voor de VS.

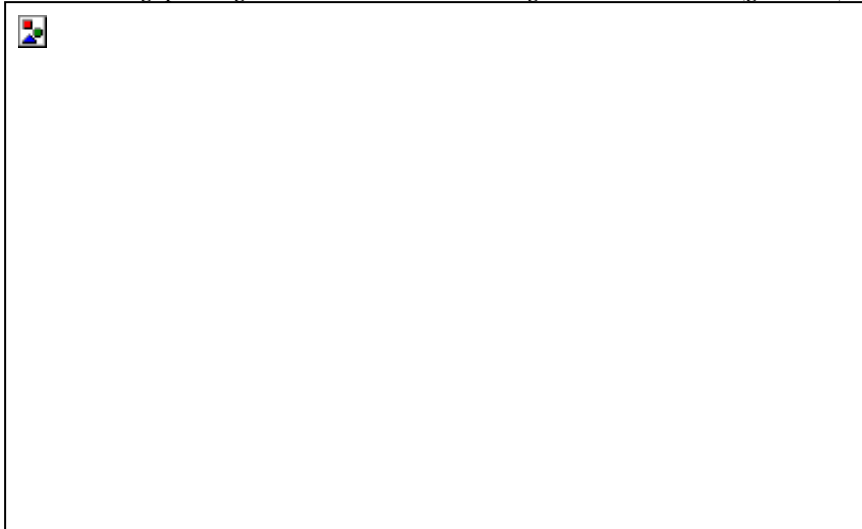
In het licht van het voorgaande, vormen de instroomcijfers van asielzoekers in Europa wellicht een betere indicatie van de tendensen in de individuele asielmigratie, dan wanneer de cijfers van de VS (en Canada) daar ook bij worden betrokken.

In totaal hebben (in Europa en Noord-Amerika) in de periode 1956–2010 zo'n 12,7 miljoen mensen asiel aangevraagd, waarvan 10 miljoen in Europa. Van deze 10 miljoen heeft, over deze periode van 55 jaar, iets meer dan de helft asiel aangevraagd in slechts drie landen: Duitsland (33%), Frankrijk (11%) en het Verenigd Koninkrijk (10%). Na deze top-3 komen: Oostenrijk (8%), Zweden (7%) en Zwitserland (6%). Nederland staat in die lijst met krap 6% op de zevende plaats. Het is opmerkelijk dat deze lijst bijna hetzelfde is, indien deze wordt samengesteld voor het laatste decennium (2001-2010): Frankrijk (14%), Duitsland (krap 14%), het Verenigd Koninkrijk (12%), Zweden (9%), Oostenrijk (7%) en België (ruim 5%). Daarachter komen Zwitserland (5%) en Nederland (5%).



De voorkeur voor het land van opvang als bestemming in Europa is in de afgelopen 55 jaar kennelijk niet veranderd, althans onder degenen die als 'reisagenten' de reizen van de asielzoekers naar Europa faciliteren. Een duidelijk onderscheid, indien de hele periode 1956-2010 wordt vergeleken met de periode 2001-2010, wordt slechts gemaakt door het gegeven dat het aandeel van elk van deze landen dicht bij elkaar is komen te liggen. Dat laat overigens onverlet dat er in deze periode forse schommelingen zijn opgetreden in de onderlinge verhouding van de instroom in deze landen. Dit zogenaamde waterbedeffect is een indicatie van de relatieve voorkeur van de reisagenten voor

bestemmingslanden en laat duidelijk zien dat een tijdelijke relatieve stijging in het ene land gepaard gaat met een relatieve daling in een ander land (grafiek 3).²⁵



De oorzaak van dergelijke veelal tijdelijke verschuivingen is een complex aan factoren. Een daarvan is de gemiddelde doorlooptijd van asielpcedures: hoe langer het duurt, hoe interessanter het wordt om 'achteraan de rij aan te sluiten'. Dat wil zeggen dat vooral de *wachttijd* tijdens de procedure van grote invloed is op de relatieve instroom en niet de *kans* op een verblijfsvergunning.²⁶ Een tweede factor betreft specifieke kenmerken van de relatie tussen het land van herkomst en het land van bestemming.²⁷ Een derde factor betreft specifieke beleidsmaatregelen. De invloed daarvan wordt in het politieke discours groot geacht, maar de feitelijke invloed daarvan op de instroom van asielzoekers is minimaal.²⁸

25 C. Grütters, *Asieldynamiek*, (diss. Nijmegen), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2003.

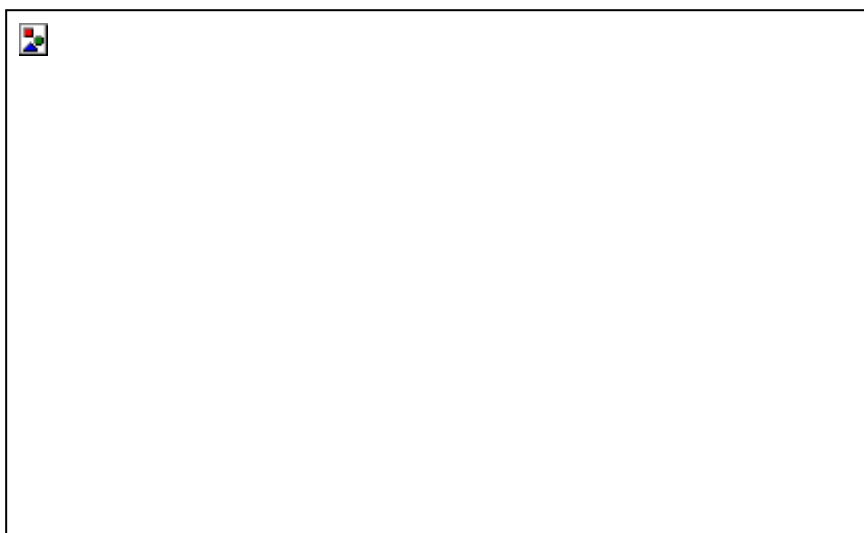
26 De doorlooptijd wordt in belangrijke mate bepaald door de inzetbare behandelcapaciteit van de overheid.

27 A. Böcker & T. Haviga, *Asylum Applications to the European Union: Patterns of Origin and Destination*, Nijmegen: Institute for the Sociology of Law, Nijmegen University, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 1998.

28 Zie noot 12.

5. LANDEN VAN HERKOMST

In 2010 komen asielzoekers uit vrijwel alle landen ter wereld.²⁹ Bijna de helft (45%) komt uit Azië en een kwart uit Afrika. Onder de landen van herkomst is een beperkt aantal landen dat al decennialang 'leverancier' is van een substantieel aantal asielzoekers. In grafiek 4 staan de 10 landen van herkomst die, in de periode 1980-2010, de meeste asielzoekers leverden: 4,5 miljoen (43%) op een totaal van 10,5 miljoen.



Het voormalige Joegoslavië staat bovenaan (1,2 miljoen) gevolgd door Turkije met hoofdzakelijk Koerden (740.000), Irak (550.000), Iran (395.000), Afghanistan (385.000), Sri Lanka met hoofdzakelijk Tamils (330.000), Rusland³⁰ (300.000), Somalië (270.000), Pakistan (260.000) en China (240.000). De bestemming van deze asielzoekers is, in overeenstemming met het algemene beeld, hoofdzakelijk Europa. De enige uitzondering hierop wordt gevormd door Chinezen die voor het merendeel in de VS (of Canada) asiel hebben aangevraagd.

29 Bijna 200 volgens de UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010*, Geneva: UNHCR 2011, p.11.

30 In de statistieken is niet goed terug te vinden uit welke deelrepubliek van de Russische Federatie deze asielzoekers afkomstig zijn. Een deel (± 100.000) komt uit Tsjetsjenië.

6. CATEGORIAAL BESCHERMINGSBELEID

Voor sommige landen van herkomst is speciaal (Nederlands) beleid geformuleerd dat als een soort vangnet fungeert. Als een vreemdeling niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel op individuele gronden, heeft de minister de mogelijkheid om een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen indien de terugkeer naar het land van herkomst van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar (art. 29(1)(d) Vw 2000). Deze vorm van bescherming wordt het categoriaal beschermingsbeleid (CB-beleid) genoemd.

Alhoewel de grondslag van dit CB-beleid pas in de Vw 2000 is geformuleerd, kent de Nederlandse asielpraktijk al sinds 1980 soortgelijke maatregelen voor afgewezen asielzoekers die niet daadwerkelijk konden worden uitgezet naar hun land van herkomst.³¹ De ratio achter dit beleid was enerzijds dat de overheid zich realiseerde dat deze vreemdelingen tijdelijk niet konden worden teruggestuurd en anderzijds dat men door het niet verlenen van een formele verblijfsvergunning geen signaal wilde afgeven dat een 'aanzuigende werking' zou kunnen hebben op nog meer asielzoekers.³² Dit 'gedoogden- en ontheemdenbeleid' werd bij de wijziging van de Vreemdelingenwet in 1994 geformaliseerd door een nieuwe status te creëren: de voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvvtv). Bij de invoering van de (nieuwe) Vreemdelingenwet 2000 kreeg deze vorm van tijdelijke bescherming een plaats onder de noemer van categoriale bescherming. De maatregelen die de Nederlandse overheid eerder tot zijn beschikking had onder het gedoog- en ontheemdenbeleid kregen in feite ook een formele plek in de Vw 2000. Naast de tijdelijke verblijfsvergunning o.g.v. art 29(1)(d) komt er ook de mogelijkheid om een bepaalde categorie van asielverzoeken tijdelijk niet te behandelen (besluitmoratorium) of om een bepaalde categorie asielzoekers na afwijzing van hun verzoek tijdelijk niet uit te zetten (vertrekmoratorium).³³

De strekking van dit beleid is telkens gebaseerd op de stelling dat bepaalde conflicten van dusdanig tijdelijke aard zijn dat de uit die regio's afkomstige asielzoekers op korte termijn weer kunnen worden teruggestuurd. De door deze groepen asielzoekers gewenste bescherming wordt daarmee gekwalificeerd als een tijdelijke behoefte. In de praktijk blijkt echter dat de conflicten in deze landen, waarvoor expliciet CB-beleid is geformuleerd, geenszins een tijdelijke karakter hebben. Voor landen als Irak, Iran, Soedan en Somalië gold 20 jaar geleden al een gedoogbeleid en het is moeilijk vol te houden dat de algehele situatie in die landen van herkomst slechts voor korte tijd zo slecht is geweest. Desalniettemin

31 Onderscheid werd daarbij gemaakt tussen: 'ontheemden', asielzoekers van wie het asielverzoek in het geheel niet in behandeling werd genomen, en 'gedoogden' van wie het asielverzoek in eerste aanleg was afgewezen en het herzieningsverzoek niet werd behandeld.

32 Spijkerboer & Vermeulen 2005, p. 120.

33 Art. 43 Vw 2000 (besluitmoratorium) en art. 45(4) Vw 2000 (vertrekmoratorium).

worden de voor deze landen als specifiek tijdelijk bedoelde maatregelen keer op keer verlengd, hernoemd of aangepast. Het effect hiervan op de betrokken asielzoekers is dat deze lange tijd in onzekerheid verblijven of zij in Nederland mogen blijven of niet.

De koppeling die kan worden gelegd tussen de grootte van het aantal asielzoekers uit bepaalde landen en het motief om juist daarom voor dat land wel of niet een CB-beleid te voeren, wordt door de politiek echter telkens ontkend. De politieke stellingname blijft dat de *algehele situatie* in het land van herkomst aanleiding is voor het gevoerde beleid en dat dit niet is gerelateerd aan de *omvang van de instroom* uit zo'n land. Pas in de brief van 3 april 2009 onderkent de Staatssecretaris van Justitie dat de omvang van het aantal asielzoekers uit Somalië aanleiding vormt om het CB-beleid voor Somalië te beëindigen. Zeer opmerkelijk wordt daarbij niet de stelling geponeerd dat de situatie in Somalië dusdanig is verbeterd dat asielzoekers weer kunnen worden teruggestuurd, maar dat er sprake is van 'moedwillige frustratie' van het afnemen van goede vingerafdrukken en dus van een situatie van 'fraude en misbruik'.³⁴ Daarnaast stelt de SvJ dat

'het in afwijking van de ons omringende EU-landen voeren van een beleid van categoriale bescherming heeft bijgedragen aan het geconstateerde misbruik'.

Ook deze stelling ontbeert enige onderbouwing en valt in de categorie hardnekkige misverstanden zoals de vermeende 'aanzuigende werking'.

7. AANZUIGENDE WERKING

In mei 2006 bracht de ACVZ op verzoek van de toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een advies uit over CB-beleid.³⁵ Onderdeel van dit advies vormde een voorstudie over de mogelijke verbanden tussen de instroom in Nederland van asielzoekers uit Afghanistan, Burundi, DR Congo, Irak, Iran, Ivoorkust, Liberia, Rwanda, Sierra Leone, Soedan en Somalië en specifieke asielbeleidsmaatregelen met betrekking tot die landen.³⁶ Deze voorstudie had betrekking op bijna alle landen waarvoor door Nederland over een periode van 15 jaar (1991-2005) een of andere vorm van CB-beleid had geformuleerd.

De voornaamste conclusie uit het ACVZ-advies advies was dat

³⁴ Brief van de SvJ, 3 april 2009 (DDS 5595028/09).

³⁵ ACVZ, *Categoriaal beschermingsbeleid, een 'nood zaak'*, advies nr 19, Den Haag: ACVZ 2006.

³⁶ Zie noot 12.

'uitgebreid onderzoek laat zien dat tot op heden geen oneigenlijk gebruik is gemaakt van deze asielgrond'.

Daarnaast stelde de ACVZ dat het onderzoek (van de voorstudie)

'overtuigend aantoont dat op een enkele incidentele situatie na, de thans heersende opvatting over het bestaan van een grosso modo aanzuigende werking van het Nederlandse CB-beleid niet met data valt te onderbouwen'.

Het door de politiek gebruikte argument dat CB-beleid een aanzuigende werking zou hebben was daarmee gemotiveerd naar het rijk der fabelen verwezen en het instrument van het CB-beleid werd, voorlopig althans, gehandhaafd.

In 2009 achtte het kabinet de geest rijp voor een hernieuwde poging om het CB-beleid af te schaffen en verzocht de SvJ om een update van het in 2006 uitgebrachte advies. In dit advies wordt weliswaar verwezen naar de eerdere conclusie uit 2006 dat er, kort gezegd, *geen* aanzuigende werking van het CB-beleid uitgaat, maar in de conclusie van de update van 2009 wordt een geheel andere toon aangeslagen.³⁷ Daar wordt gesteld: *'Analyse van de instroomcijfers spreekt niet tegen dat er een correlatie zou kunnen bestaan tussen het feitelijk beleid en de instroomcijfers'*. Feitelijk staat deze conclusie in 2009 haaks op die van 2006. In 2006 wordt op basis van een analyse van 15 jaar CB-beleid met betrekking tot 11 landen van herkomst aangetoond dat er geen sprake is van aanzuigende werking; in 2009 wordt op grond van enkele statistische gegevens over 3 jaren (2006-2009) en met betrekking tot slechts 3 van de 11 (in 2006) onderzochte landen van herkomst gesteld dat het wel mogelijk is.

Op het moment van schrijven van deze bijdrage is er inmiddels aanvullend materiaal over 5 jaar beschikbaar sinds de uitgevoerde analyse in 2006 met betrekking tot het gevoerde CB-beleid. In het navolgende zal ik mij beperken tot Afghanistan, Irak en Somalië en zal ik trachten in de beperkte ruimte die mij ter beschikking staat de vraag te beantwoorden in hoeverre er (toch) sprake zou kunnen zijn van aanzuigende werking van het beleid.

8. AFGHANISTAN

De instroom van asielzoekers uit Afghanistan in Europa heeft een helder verloop. Van 1991 tot 1997 gaat het om gemiddeld 800 per maand. Daarna stijgt de maandelijkse instroom tot een absolute piek van ruim 5000 in okt. 2001 om vervolgens sterk te dalen tot een gemiddelde van 600 vanaf jan. 2004. Vanaf medio 2007 stijgt de maandelijkse instroom echter weer naar 1800 in dec. 2010.

³⁷ ACVZ (2009), Briefadvies: Vervolgstudie categoriaal beschermingsbeleid, ACVZ: Den Haag.

In grafiek 5 is zowel de absolute als de relatieve instroom in Nederland en Europa uit Afghanistan per maand weergegeven. De grijze, hoge, kolommen geven de absolute instroom in Europa weer. De veel kleinere zwarte kolommen geven de absolute instroom in Nederland weer. De omvang van deze absolute instroom kan op de secundaire Y-as worden afgelezen. In de grafiek is tevens, als zwarte lijn, de relatieve instroom in Nederland getekend waarvan de waarden op de primaire Y-as kunnen worden afgelezen.

Uit deze grafiek kan worden afgelezen dat het Nederlandse aandeel (de relatieve instroom) in januari 1994 een eerste piek vertoont: 36% van alle in Europa gedane Afgaanse asielverzoeken werd in Nederland gedaan. Daarna daalt dat aandeel tot 10 à 15% om vanaf januari 1996 weer te stijgen tot 50% in september 1997. Vervolgens daalt de instroom naar enkele procenten in 2003. Daarna stijgt de relatieve instroom nog even (in 2006) om vervolgens weer terug te zakken naar enkele procenten in 2007 en in 2010 is dat iets gestegen naar zo'n 6%. Opmerkelijk aan deze instroomvariatie is dat de sterke absolute stijging in Europa slechts gepaard gaat met een daling van zowel de absolute als de relatieve instroom in Nederland. Vanaf medio 2002 zijn die aantallen enkele tientallen per maand en pas vanaf 2009 komen die aantallen rond de 100 per maand. De fluctuaties in de absolute instroom in Europa zijn dus in het geheel niet terug te vinden in de instroom in Nederland.



Voor Afghanistan is slechts een beperkt aantal maatregelen in de zin van CB-beleid getroffen: (1) invoering van een vvtv-beleid in januari 1994; (2) aanscherping van dat vvtv-beleid in november 1998; (3) omzetting van het vvtv-beleid in CB-beleid in april 2001; (4) instelling van een Vertrekmoratorium (VM)

en een Besluitmoratorium (BM) in december 2001; (5) beëindiging van het VM en BM alsmede het CB-beleid in september 2002.

In de ACVZ-voorstudie van 2006 concludeerde ik dat de invoering van het vvtv-beleid in 1994 juist gepaard ging met een *daling* van de instroom in Nederland: een voorbeeld dus van een maatregel die kennelijk *geen* aanzuigende werking heeft gehad. Ook de aanpassing van het vvtv-beleid in november 1998 gaat samen met een reeds eerder (medio 1997) ingezette *daling* van de instroom. De instelling van een BM en VM in december 2001 gaat ook slechts samen met een verdere daling van de instroom. Pas bij de beëindiging van het CB-beleid in september 2002 stabiliseert de relatieve instroom.

Er zullen ongetwijfeld bepaalde oorzaak- en gevolgrelaties zijn te leggen tussen de instroom en bepaalde nationale of internationale maatregelen. Uit de cijfers m.b.t. Afghanistan blijkt echter alleen dat het afkondigen van CB-beleidsmaatregelen gepaard gaat met een duidelijke daling in Nederland. Met andere woorden, de vermeende aanzuigende werking was er niet en is er nog steeds niet.

9. IRAK

De instroom van asielzoekers uit Irak lijkt op die uit Afghanistan. Een vrij constante instroom van bijna 1.000 per maand in Europa tot medio 1995. Daarna volgt een snelle stijging naar 2.500 en vanaf medio 1999 stijgt dit verder tot een absolute top in augustus 2001 van 5.500. In 2002 blijft de instroom rond de 4.000 en vanaf 2003 zakt de maandelijkse instroom naar krap 1.000. Tot 2006 blijft de instroom van die omvang om vervolgens in 2006 weer snel te stijgen naar bijna 4.000 en vervolgens geleidelijk aan terug te zakken naar iets meer dan 1.000 per maand.



De instroom in Nederland is tot 1993 enkele tientallen per maand. In 1993 stijgt de instroom tot enkele honderden en in 1996 stijgt de instroom verder naar ruim 500. Eind 1997 is er een korte piek van enkele maanden van 1200 en daarna zakt de instroom weer terug tot 100 in 2002. Begin 2003 is er weer een korte periode van een instroom van zo'n 600 om vrij snel weer te dalen naar 100 per maand. In 2006 doet zich wederom een korte periode voor (enkele maanden) van 500 gevolgd door zeer beperkte schommelingen rond de 200 per maand. In grafiek 6 is hiervan een overzicht gegeven op dezelfde wijze als dat bij Afghanistan is gedaan.

Voor Irak zijn op 14 tijdstippen in de periode 1991-2010 CB-beleidsmaatregelen getroffen. Vooral tussen 2002 en 2004 is veelvuldig een VM en BM ingesteld en weer beëindigd. De instelling van het vvtv-beleid in 1994 gaat gepaard met een daling in de instroom – net zoals dat voor Afghanistan geldt: kennelijk geen aanzuigende werking. De beëindiging van het vvtv-beleid (eind 1998) gaat ook gepaard met een daling in de instroom. Hier zou dus een koppeling gemaakt kunnen worden tussen een restrictiever beleid en een daling van de instroom. Opvallend is echter dat de daling van de maandelijkse instroom al eind 1997 was ingezet: een jaar vóór de invoering van de genoemde maatregel.

Een complicerende factor in het geheel is dat de Nederlandse overheid vanaf eind 1998, in beleidsmatige zin, Irak in twee verschillende regio's opdeelt: Noord en Centraal Irak waarvoor aparte CB-beleidsmaatregelen worden getroffen. In de statistieken is dat onderscheid echter niet terug te vinden: zowel asielzoekers uit Noord als uit Centraal Irak worden gerubriceerd onder Irak. Dat maakt het lastig om de effecten van beleidsmaatregelen te relateren aan de omvang van de instroom van asielzoekers uit bepaalde delen van Irak.

Er zijn in grafiek 6 drie opvallende pieken te onderscheiden in de relatieve instroom: mei 2003 (31%), februari 2006 (35%) en juni 2008 (25%). Vooral de pieken 2003 en 2006 zijn scherp en kortdurend. Daarnaast is er in maart 2007 een dal van 2% (75 asielzoekers), een soort omslagpunt waarop de geleidelijke daling sinds 2006 verandert in een geleidelijke stijging naar de piek in juni 2008. Op het eerste gezicht zouden deze pieken en dalen gekoppeld kunnen worden aan specifieke beleidsmaatregelen en in die zin een ondersteuning kunnen zijn voor het argument van de aanzuigende werking. De scherpe daling na de piek in 2003 valt in de tijd kort na de instelling van een BM en VM voor zowel Centraal-Irak als Noord-Irak. De daling kort na de piek in 2006 valt vrijwel samen met de beëindiging van het CB-beleid in februari 2006 voor Centraal-Irak.

Nader onderzoek – in 2006 – leerde echter dat de Nederlandse instroomaantallen vervuild waren, dat wil zeggen de gepubliceerde aantallen sloegen niet alleen op eerste aanvragen maar óók op tweede en volgende aanvragen. Een nadere analyse van deze cijfers gaf aan dat de pieken in 2003 en 2006 vooral werden veroorzaakt door asielaanvragen van personen die reeds bekend waren in de systemen van de IND waaruit de conclusie mag worden getrokken dat het hier niet ging om eerste aanvragen: deze personen waren immers al in Nederland. Een correctie van de beschikbare cijfers zorgde ervoor dat de eerder gesignaleerde pieken vrijwel verdwenen. De bewuste CB-beleidsmaatregelen hadden dus wel degelijk een effect, maar niet in de vorm van aanzuigende werking. Het effect dat wel kon worden onderkend was dat reeds in Nederland aanwezige Iraakse asielzoekers vanwege de beleidswijziging een nieuw asielverzoek indienden.

Pas sinds 2007 worden de instroomcijfers van alle asielzoekers in Nederland uitgesplitst, zodat wel een onderscheid wordt gemaakt tussen eerste en andere asielverzoeken.³⁸ Enerzijds is dat een verbetering, omdat dit een vergelijking mogelijk maakt met andere landen die al een dergelijke onderverdeling in de statistieken hanteerden. Anderzijds maakt het een vergelijking in de tijd lastiger, omdat de Nederlandse cijfers van vóór 2007 structureel te hoog waren. Deze cijfers weerspiegelden eerder de totale werklast van de IND dan dat het een aanduiding was van de binnenkomst van nieuwe asielzoekers. En als het beleid dusdanig is geformuleerd dat dossiers waarop CB-beleid van toepassing is meerdere malen moeten worden beoordeeld, dan komt een en dezelfde asielzoeker vaker dan eens voor in de statistieken.

Na deze wijziging in de registratie, zijn er twee CB-maatregelen die bespreking behoeven. In april 2007 wordt een CB-beleid ingesteld voor Irak dat in oktober 2008 wordt beëindigd. In de grafiek is te zien dat ten tijde van de instelling van het CB-beleid de instroom zeer laag was en er vervolgens een geleidelijke stijging te zien is die vervolgens weer wegzakt. Wellicht dat er

38 UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2007*, Geneva: UNHCR 2008.

koppeling valt te maken tussen de stijging in 2007 en het instellen van een CB-beleid voor Irak. Heel erg overtuigend is deze koppeling echter niet. Nederland heeft namelijk op dat moment (2007) een historisch klein aantal Iraakse asielzoekers en een absolute stijging levert dan in relatieve zin een zichtbaar verschil op. Een overtuigender argument tegen de genoemde koppeling is misschien de situatie in Zweden. In 2007 ontvangt Zweden ongeveer de helft van alle Iraakse asielzoekers in Europa (1.500 per maand). Vlak na de instelling van het CB-beleid in Nederland maakt Zweden haar beleid m.b.t Irak veel restrictiever. De absolute instroom in Zweden daalt vervolgens sterk naar 200 per maand in 2009. Overigens daalt de absolute instroom in heel Europa tussen januari 2008 en december 2010 van 4.000 naar 1.300 per maand.

De tweede CB-maatregel betreft het beëindigen van het CB-beleid voor Irak in oktober 2008. Die beleidswijziging valt samen met een reeds eerder ingezette daling van de instroom in Nederland en een stijging van de instroom in Duitsland. Van de 17 CB-maatregelen die m.b.t. Irak zijn genomen sinds 1991 is dit de enige waarvan gesteld kan worden dat er mogelijkwerwijs een afwerend effect van is uitgegaan. Het enige dat derhalve kan worden gesteld, is dat er slechts één restrictieve maatregel is die direct gekoppeld kan worden aan een daling van de instroom. Het omgekeerde, dat wil zeggen een aanzuigende werking, wordt bij geen enkele maatregel gevonden.

10. SOMALIË

Somalië heeft met bijna 10 miljoen inwoners in vergelijking met Afghanistan (34 miljoen) en Irak (29 miljoen) een kleine bevolking. Verhoudingsgewijs heeft Somalië echter in de afgelopen 20 jaar de meeste asielzoekers geleverd: 285.000 waarvan 87% asiel vroeg in Europa. Van deze 250.000 in Europa gedane Somalische asielverzoeken worden er 150.000 (60%) in drie landen gedaan: het VK (27%), Nederland (20%) en Zweden (13%).

De totale instroom in Europa fluctueert tussen de 500 en 2500 per maand. Voor zover er expliciete pieken kunnen worden onderscheiden is dat van sep. 1992 tot dec. 1992 en van sep. 2008 tot dec. 2008. De instroom in Nederland loopt van 1991-2000 min of meer parallel aan de Europese instroom. Vanaf 2001 is dat duidelijk anders. Terwijl de absolute instroom in Europa tussen 2001 en 2004 toeneemt, laten de absolute cijfers in Nederland alleen maar een daling zien. Vanaf 2005 loopt de instroom in Nederland weer parallel aan de Europese. In de periode 2003-2010 is overigens ook een opmerkelijke verandering te zien: een structurele stijging van de relatieve instroom in Zweden (van 9% naar 30%) en een structurele daling van de relatieve instroom in het VK (van 60% naar 5%). In diezelfde periode laat Nederland een zeer geleidelijke stijging zien van ongeveer 10% naar 30%. Of anders gezegd, in deze periode is het VK als bestemmingsland ingeruild voor Zweden en Nederland.

Voor Somalië zijn bijna net zoveel CB-beleidsmaatregelen genomen sinds 1991 als voor Irak. Een verschil is echter dat een groot aantal van de maatregelen met betrekking tot Irak in een relatief korte periode zijn genomen (tussen 2001 en 2005). De maatregelen voor Somalië zijn veel meer gespreid over de gehele periode van 20 jaar.



De relatieve instroom van asielzoekers uit Somalië in Nederland vertoont een expliciete daling in mei 1996 en in jan. 2000 en een duidelijke piek in okt. 2005. De daling in 1996 gaat weliswaar gepaard met een CB-maatregel, alleen die is niet van restrictieve aard. Het gaat dan om het instellen van een vvtv-beleid hetgeen een aanzuigende werking zou hebben: *quod non*. Ten tijde van de daling in 2000 wordt er geen CB-maatregel genomen die daarmee in verband zou kunnen worden gebracht. De piek ten slotte in 2005 werd veroorzaakt door het fenomeen van de datavervuiling zoals die al eerder is aangestipt bij Irak: de piek wordt voor tweederde veroorzaakt door niet-eerste asielverzoeken. Van de overige maatregelen kan niet worden gesteld dat deze direct gepaard gaan met een sterke stijging of daling van de instroom.

11. CONCLUSIE

De omvang van de instroom van asielzoekers in Europa is een kwestie van perspectief. Bezien vanuit de taakstelling van UNHCR gaat het om een fractie: amper 1% zoekt bescherming buiten de eigen regio in westerse landen; de overige 99% is niet in staat om dat te doen. Los daarvan is een maandelijkse instroom van bijna 30.000 asielzoekers een niet te negeren groep. Tegelijkertijd is

de omvang hiervan niet groot als de totale bevolking van de bestemmingslanden, dat wil zeggen in Europa en Noord-Amerika, daarbij wordt betrokken. Europa en Noord-Amerika hebben ongeveer 850 miljoen inwoners. Indien de instroom van 30.000 per maand evenredig over alle landen in Europa en Noord Amerika zou worden verdeeld, zou dat één asielzoeker per maand per 28.000 inwoners betekenen. In de huidige situatie is daarmee de omvang als zodanig niet het grootste probleem; dat is veel eerder de ongelijke verdeling van deze asielzoekers over de landen van bestemming.

Een van de reacties daarop van overheden is om asielzoekers als gelukzoekers te bestempelen: mensen die misbruik zouden maken. In die context wordt dan gesproken van aanzuigende werking, alsof asielzoekers niet primair op de vlucht zijn. Een tweede reactie bestaat eruit om het eigen land onaantrekkelijk te maken voor asielzoekers door slechts tijdelijk bescherming te leveren en asielzoekers uiteindelijk weer terug te sturen. Dat levert uiteindelijk drie problemen op:

- 1) afgewezen asielzoekers kunnen zelden makkelijk worden teruggestuurd, waardoor zij in een semi-illegale situatie komen,
- 2) tijdelijke bescherming impliceert een extra hoeveelheid werk voor de beoordelende instanties, en
- 3) tijdelijke bescherming ontnemt de asielzoeker elk perspectief op het volwaardig deelnemen aan de samenleving in het land van opvang.

Het is de hoogste tijd voor een andere benadering.