

Bevolkingsprognose 2006–2050: veronderstellingen over de asielmigratie

Han Nicolaas

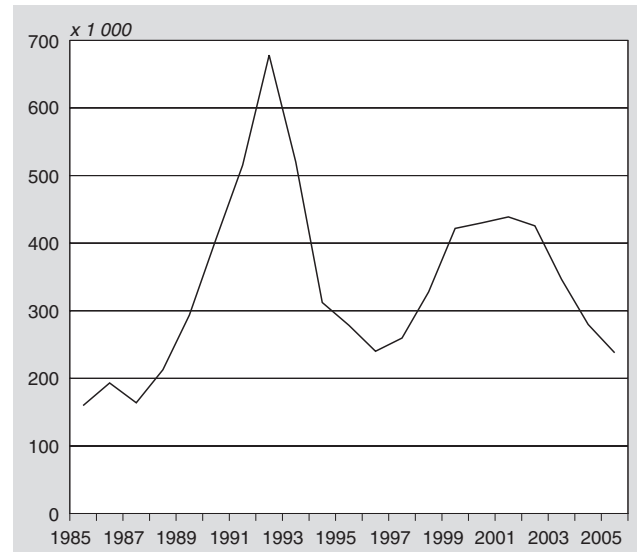
De effecten van het strictere beleid ten aanzien van de toelating van asielzoekers in Nederland, dat met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 op 1 april 2001 werd ingezet, lijken enigszins uitgedoofd. Na een forse daling tot en met 2004, vertoont het aantal asielverzoeken sinds 2005 een stijging die zich in 2006 versterkt lijkt voort te zetten. Bovendien vertoont het aantal verzoeken dat wordt ingewilligd al enkele jaren een stijging. Inmiddels is ook duidelijkheid gekomen voor het merendeel van de asielzoekers die nog onder de oude Vreemdelingenwet vielen. Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor de migratieveronderstellingen in de nieuwe CBS-bevolkingsprognose 2006–2050. In dit artikel wordt eerst kort ingegaan op de ontwikkelingen ten aanzien van het aantal asielverzoeken in de Europese Unie. Daarna worden de ontwikkelingen in Nederland uitvoerig toegelicht, wordt de berekening van de asielmigratie in de prognose verantwoord en worden de veronderstellingen achter de berekeningen uiteengezet en onderbouwd.

1. Asielverzoeken in de Europese Unie

De periode 1999–2002 werd gekenmerkt door een redelijk stabiel aantal asielverzoeken in de 25 landen van de Europese Unie. Het aantal verzoeken lag tussen de 422 duizend (1999) en 439 duizend (2001). Binnen de EU vonden in deze vier jaar echter grote verschuivingen plaats. Frankrijk, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden zagen het aantal verzoeken toenemen. Deze stijging werd in EU-verband gecompenseerd door minder asielzoekers in met name Duitsland, Italië en Nederland. Van een dergelijk 'waterbed' is sinds 2003 geen sprake meer. Sinds dat jaar is in vrijwel alle landen van de EU het aantal asielverzoeken (fors) gedaald (*grafiek 1*). Concreet betekent dit dat een daling van het aantal asielverzoeken in het ene land niet meer 'automatisch' gepaard lijkt te gaan met een stijging in andere landen. De daling in de 25 EU-landen heeft zich in 2004 en 2005 namelijk verder voortgezet (UNHCR, 2006a). Voorlopige cijfers over het eerste halfjaar van 2006 laten een verdere daling van het aantal verzoeken in de EU zien (UNHCR, 2006b).

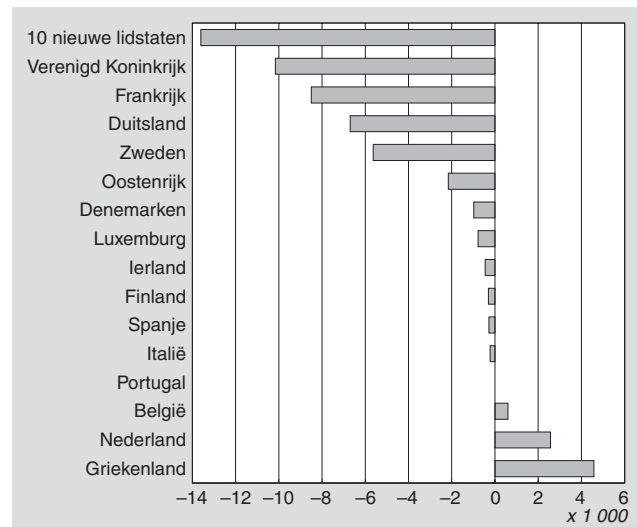
In 2005 bedroeg het aantal asielverzoeken in de totale EU bijna 240 duizend, een daling van 15 procent ten opzichte van het voorgaande jaar. In vrijwel alle landen van de EU is deze daling zichtbaar. In Frankrijk nam het aantal verzoeken met 8 duizend af, naar 50 duizend. Daarmee neemt Frankrijk, evenals in 2004, duidelijk het hoogste aantal asielverzoeken voor zijn rekening. Het Verenigd Koninkrijk en Duitsland volgen op ruime afstand met respectievelijk 30 en 29 duizend verzoeken. Nederland behoort, met onder meer België en Griekenland, tot de (weinige) landen waar in 2005 een stijging van het aantal asielverzoeken plaatsvond (*grafiek 2*).

1. Asielverzoeken in de 25 landen van de Europese Unie, 1985–2005



Bron: CBS, UNHCR.

2. Verschil van het aantal asielverzoeken in de EU-landen, 2005 ten opzichte van 2004

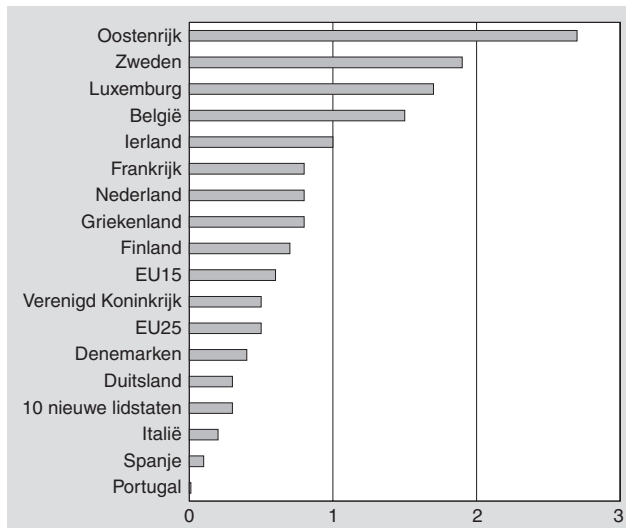


Bron: CBS, UNHCR.

Gemeten naar het aantal inwoners heeft Oostenrijk van de in *grafiek 3* onderscheiden landen het hoogste aantal asielverzoeken per duizend inwoners (2,9), gevolgd door Zweden (1,9) en Luxemburg (1,7). Nederland neemt met 0,8 verzoeken per duizend inwoners een middenpositie in, iets boven het gemiddelde voor de EU (0,5).

Aanscherping van het toelatingsbeleid ten aanzien van asielzoekers in diverse landen heeft geleid tot een daling van het aantal asielverzoeken in 2003 (Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk) of een continuering van een al eerder ingezette daling (België, Denemarken, Duitsland, Nederland). Een

3. Aantal asielverzoeken in de EU-landen per 1 000 van de bevolking, 2005



Bron: CBS, UNHCR.

Europees asielbeleid zal, als het er ooit komt, nog wel jaren op zich laten wachten, maar gezien de verdergaande daling in 2004, 2005 en de eerste helft van 2006 lijkt het erop dat de afzonderlijke lidstaten hun wetgeving ten aanzien van asielzoekers dermate restrictief hebben gemaakt dat het voor asielzoekers steeds moeilijker wordt om ergens de EU binnen te komen.

De tien nieuwe lidstaten, waarmee de EU per 1 mei 2004 is uitgebreid, kennen een bescheiden aantal asielverzoeken. In 2005 bedroeg het aantal asielverzoeken in deze landen tezamen 25 duizend, 14 duizend minder dan in 2004. Iets meer dan de helft van deze verzoeken werden ingediend in Cyprus of Polen.

De grootste groepen asielzoekers in de EU kwamen in 2005 uit Servië/Montenegro en Rusland (beide 20 duizend). Bijna de helft van de Serven ging naar Duitsland of Oostenrijk, terwijl Polen en Oostenrijk de helft van de Russische asielzoekers opvingen.

Het aantal asielzoekers uit Irak is de laatste jaren sterk gedaald. In 2002 kwamen er nog 40 duizend asielzoekers uit Irak naar de EU. In 2005 was hun aantal gedaald tot 11 duizend, waarvan bijna een kwart asiel aanvraag in Zweden. Andere grote groepen asielzoekers in de EU komen uit Turkije, Iran en China. Zij gaan vooral naar Duitsland (Turken), Frankrijk (Turken en Chinezen) en het Verenigd Koninkrijk (Iraniërs en Chinezen).

Ongeveer 40 procent van de asielzoekers die naar een van de tien nieuwe EU-lidstaten gaan, komt uit een van de republieken van de voormalige Sovjet-Unie.

2. De situatie in Nederland

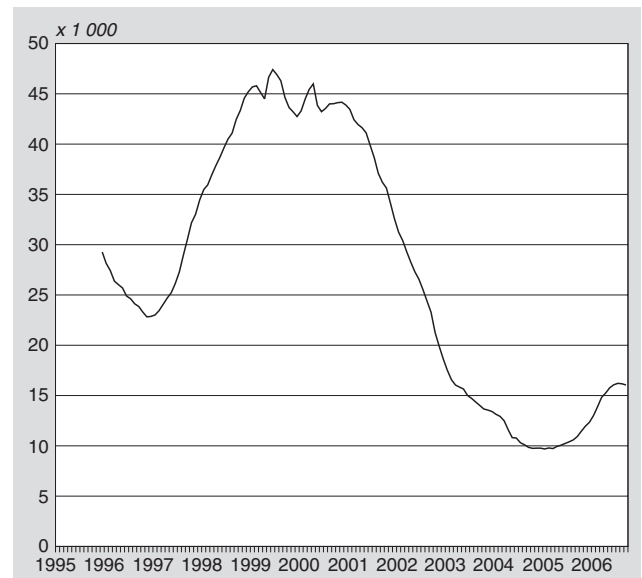
2.1 Asielverzoeken en asielzoekers

Terwijl in vrijwel alle andere EU-landen het aantal asielverzoeken nog steeds afneemt, lijkt aan de daling in Nederland, die al in 2001 inzette en aanhield tot in 2004, nu een eind gekomen. In 2005 werden ruim 12 duizend asielverzoeken

in Nederland ingediend, 2,5 duizend meer dan in 2004. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat een groeiend aandeel verzoeken herhaalde aanvragen betreft. In 2005 bestond 47 procent van de verzoeken bij de aanmeldcentra uit tweede of volgende aanvragen. In 2003 was dit nog 32 procent. Het totale aantal asielverzoeken is in 2005 wel gestegen, maar het aantal *eerste* verzoeken vertoont een (zeer lichte) daling.

Voorlopige cijfers over 2006 laten zien dat er sprake is van een forse stijging van het aantal asielverzoeken in Nederland. Van januari tot en met september werden 12,0 duizend asielverzoeken ingediend, 3,7 duizend meer dan in de overeenkomstige periode van 2005. Het voortschrijdend 12-maandstotaal tot en met september 2006 komt hiermee uit op 16 duizend, 4 duizend meer dan het jaarcijfer voor 2005 (grafiek 4). Vooral het aantal verzoeken uit Irak, Iran en Servië/Montenegro is in deze periode sterk gestegen. Tot en met september 2006 bedroeg het aandeel herhaalde verzoeken in de aanmeldcentra bijna 40 procent, zeven procentpunten lager dan voor geheel 2005.

4. Asielverzoeken in Nederland, voortschrijdend 12-maandstotaal



Voor de migratiestatistiek, en dus ook voor de migratieprognose, is niet zozeer het aantal *asielverzoeken* van belang, maar het aantal *asielzoekers*. Asielzoekers kunnen immers meerdere verzoeken indienen. Voor de prognose is het van belang hoeveel asielzoekers uiteindelijk in de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) terecht komen en dus als immigrant worden geteld.

In de statistieken van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de bron voor de asielcijfers in dit artikel, is echter geen informatie opgenomen over personen (asielzoekers), maar alleen over procedures (verzoeken). Met aanvullende informatie van de IND over nieuwe asielverzoeken (eerste aanvragen) en vervolgaanvragen is echter wel een inschatting te maken van het aantal personen dat een verzoek indient.

In *staat 1* wordt een overzicht gegeven van het aantal verzoeken en wordt dit aantal 'vertaald' in het aantal personen dat een asielverzoek indient. Dit aantal personen vormt vervolgens de basis voor de veronderstellingen voor de migratieprognose.

Staat 1
Aantal asielaanvragen en aantal personen dat een aanvraag indient, 2001–2006 (t/m september)

	Asielaanvragen in Aanmeldcentra (AC)		Overige asielaanvragen ¹⁾	Totale aantal asielaanvragen (1)+(2)+(3)	Aantal personen dat een aanvraag indient (1)+(3)
	eerste aanvraag (1)	vervolgaanvraag (2)			
2001	28 280	1 430	2 870	32 580	31 150
2002	12 380	4 300	1 970	18 650	14 350
2003	7 900	3 680	1 820	13 400	9 720
2004	4 650	3 050	2 100	9 800	6 750
2005	4 550	3 950	3 850	12 350	8 400
2006 (t/m september)	4 620	2 780	4 570	11 970	9 190

¹⁾ Asielaanvragen die niet in een AC hoeven te worden ingediend.
Het gaat hierbij met name om de aanvragen van in Nederland geboren kinderen van asielzoekers en om aanvragen van personen die in vreemdelingenbewaring zitten.

Bron: Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Uit staat 1 blijkt dat het aantal *personen* dat in 2005 een verzoek heeft ingediend bijna 4 duizend lager is dan het aantal *verzoeken* in 2005. Bijna 4 duizend personen hebben namelijk in 2005 een vervolgaanvraag ingediend. Het aantal asielzoekers in 2005 komt hiermee op 8,4 duizend. Dit aantal is inclusief in Nederland geboren kinderen van asielzoekers en verzoeken van personen die in vreemdelingenbewaring zitten. Voor 2006 zal het aantal personen dat een asielverzoek indient waarschijnlijk boven de 10 duizend uitkomen. Rekening houdend met een substantieel aandeel vervolgaanvragen in de komende jaren, is in de nieuwe bevolkingsprognose het jaarlijkse aantal asielzoekers verlaagd van 15 duizend naar 10 duizend.

Voor de migratieprognose is van belang welk deel van de asielzoekers die een verzoek indienen, wordt ingeschreven in de GBA. Alleen asielzoekers die zijn ingeschreven worden immers geteld als immigrant. In de vorige langetermijnprognose is verondersteld dat 50 procent van de asielzoekers die een verzoek indienen was ingeschreven in de GBA (Nicolaas, 2005). Er is geen nieuwe informatie voorhanden om dit percentage te actualiseren. Daarom wordt ook in de nieuwe prognose verondersteld dat het aandeel asielzoekers dat is ingeschreven in de GBA 50 procent bedraagt.

2.2 Inwillingen

Staat 2 geeft een overzicht van het aantal asielverzoeken en de beslissingen op asielverzoeken sinds 1991. Het aantal beslissingen in een bepaald jaar kan (veel) hoger zijn dan het aantal verzoeken. Dit komt voor een deel doordat niet alle verzoeken in hetzelfde jaar worden afgehandeld. Een andere reden is dat op één verzoek meerdere beslissingen mogelijk zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval als een asielzoeker eerst één of twee negatieve beslissingen krijgt, alvorens zijn verzoek wordt toegewezen of definitief wordt afgewezen.

Ook het aantal inwillingen in een bepaald jaar kan hoger liggen dan het aantal verzoeken in dat jaar. Dit komt doordat een inwilliging betrekking kan hebben op een verzoek uit hetzelfde of een voorgaand jaar. Bovendien komt het voor dat asielzoekers doorprocederen voor een hogere status, zodat het mogelijk is dat naar aanleiding van één verzoek meerdere inwillingen plaatsvinden.

De inwillingen zijn uitgesplitst naar soort verblijfsvergunning. De A-status, de vergunning tot verblijf (VTV) en de voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VTVV) zijn verleend onder het regime van de oude Vreemdelingenwet, die van kracht was tot 1 april 2001. Een A-status werd toegekend

Staat 2
Asielaanvragen en (positieve) beslissingen, 1991–2005

	Aanvragen	Beslissingen	Inwillingen ¹⁾	waarvan					Intrekkingen VTVV ¹⁾
				A-status	VTV	VTVV ¹⁾	Vergunning voor bepaalde tijd	Vergunning voor onbepaalde tijd	
1991	21 615	17 239	2 695	775	1 920				
1992	20 346	51 478	11 814	4 923	6 891				
1993	35 399	30 771	15 012	10 338	4 674				
1994	52 576	58 205	19 345	6 654	9 235	3 456			
1995	29 258	57 405	18 501	7 980	6 203	4 318			
1996	22 857	84 071	20 431	8 806	7 384	4 241			
1997	34 443	49 138	12 315	6 630	5 176	509			
1998	45 217	47 829	10 426	2 356	3 591	4 479			
1999	42 729	59 408	11 976	1 507	3 471	6 998			9 477
2000	43 895	75 014	9 726	1 808	4 791	3 127			4 543
2001	32 579	72 843	10 580	444	1 567	806	7 231	532	
2002	18 667	72 048	9 020				8 255	765	
2003	13 402	40 152	9 875				8 405	1 470	
2004	9 780	25 934	10 051				6 097	3 954	
2005	12 347	37 964	18 342				11 432	6 910	

¹⁾ De 9477 VTVV's die in 1999 zijn ingetrokken, zijn verrekend met de inwillingen in de jaren 1996–1998 (voor elk van deze jaren 3159 eraf). De 4543 VTVV's die in 2000 zijn ingetrokken, zijn verrekend met de inwillingen in de jaren 1997–1999 (voor elk van deze jaren 1514 eraf).

Bron: Immigratie- en Naturalisatiedienst.

aan asielzoekers die erkend waren als politiek vluchteling. Wie niet in aanmerking kwam voor een A-status, maar op humanitaire gronden niet kon worden teruggestuurd, kreeg een VTV. Een VVTV werd toegekend aan asielzoekers die vooralsnog niet naar hun herkomstland konden terugkeren in verband met de situatie in het land van herkomst. Deze verblijfsvergunning gold voor een periode van maximaal drie jaar.

Met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 per 1 april 2001 worden nog maar twee soorten status toegekend. Dit zijn de vergunning voor bepaalde tijd en de vergunning voor onbepaalde tijd. Een vergunning voor bepaalde tijd wordt voor maximaal vijf jaar afgegeven.

De laatste kolom in staat 2 toont het aantal VVTV's van wie de verblijfsvergunning in 1999 of 2000 is ingetrokken. Aangezien voorwaardelijke verblijfsvergunningen maximaal drie jaar geldig waren, is ervan uitgegaan dat deze ingetrokken VVTV's betrekking hebben gehad op de periode 1996–1998, respectievelijk 1997–1999. De ingetrokken VVTV's in 1999 en 2000 zijn daarom proportioneel verrekend met de inwilligingen over de jaren 1996–1998, respectievelijk 1997–1999. Hierdoor nam het aantal inwilligingen jaarlijks af met 3159 (1996–1998) en 1514 (1997–1999).

De aanscherping van het asielbeleid die in gang werd gezet met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 per 1 april 2001, leidde aanvankelijk tot een stijging van het aantal kansloze verzoeken. Werd in 2000 nog 15 procent van het aantal asielverzoeken in de eerste fase van de asielprocedure – dat wil zeggen binnen 48 uur – afgewezen, in 2004 was dit percentage gestegen naar 42. In 2005 daalde het percentage licht naar 37. De asielzoekers die in de aanmeldcentra als kansloos worden aangemerkt, zijn overigens wel in de cijfers over asielverzoeken van het ministerie van Justitie meegeteld, en dus ook in staat 1 en 2.

Hoewel het aantal kansloze asielzoekers sinds 2000 is toegenomen, is het aantal inwilligingen in de jaren 2000–2004 redelijk constant gebleven op een niveau van ongeveer 10 duizend per jaar (IND, 2005). In 2005 heeft echter een sterke stijging plaatsgevonden tot ruim 18 duizend (staat 2). Voor een groot deel is deze stijging te verklaren uit een hoger aantal inwilligingen van tweede of volgende aanvragen van Somalische asielzoekers en een stijging van het aantal inwilligingen van asielzoekers uit met name Azerbeidzjan en Irak.

Voor de prognose is het van belang om te weten welk deel van de asielzoekers uiteindelijk in Nederland mag blijven. Het bepalen van het inwilligingspercentage heeft twee doelen:

- vaststellen welk deel van de asielzoekers wel in de GBA wordt ingeschreven, maar van wie het verzoek wordt afgewezen (deze groep wordt meegenomen in de emigratie);
- bepalen welk deel van de asielzoekers in aanmerking komt voor gezinshereniging of gezinsvorming (bepalen van de volgmigratie van asielmigranten).

Het percentage verzoeken dat wordt ingewilligd kan worden bepaald op basis van het aantal verzoeken in een bepaald jaar (waarbij een veronderstelling moet worden gemaakt over de *time lag* tussen het verzoek en de inwilliging) en op basis van het aantal beslissingen in een jaar.

In *staat 3* is voor de periode 1991–2005 het percentage inwilligingen vermeld, zowel ten opzichte van het aantal asielverzoeken als ten opzichte van het totale aantal beslissingen. Als wordt uitgegaan van een gemiddelde periode van twee jaar voordat een positieve beslissing op een asielverzoek wordt genomen, dan bedroeg het aandeel inwilligingen in de periode 1991–1995 60 procent van het aantal verzoeken. In de periode 1996–2000 is het aandeel positieve beslissingen gedaald tot 35 procent, om vervolgens in de periode 2001–2005 weer licht te stijgen tot 38 procent. Een veronderstelde *time lag* van één of drie jaar tussen verzoek en positieve beslissing levert in de meeste gevallen vergelijkbare cijfers op. In alle varianten daalt het inwilligingspercentage eerst, om vervolgens licht te stijgen of te stabiliseren.

Staat 3
Percentage inwilligingen (inclusief verrekening van de in 1999 en 2000 ingetrokken VVTV's)

Periode	Op basis van het aantal asielaanvragen met een <i>time lag</i> van			Op basis van het aantal beslissingen (zonder <i>time lag</i>)
	een jaar	twee jaar	drie jaar	
1991–2005	43	42	43	24
waarvan:				
1991–1995	45	60	80	31
1996–2000	37	35	37	21
2001–2005	49	38	32	23

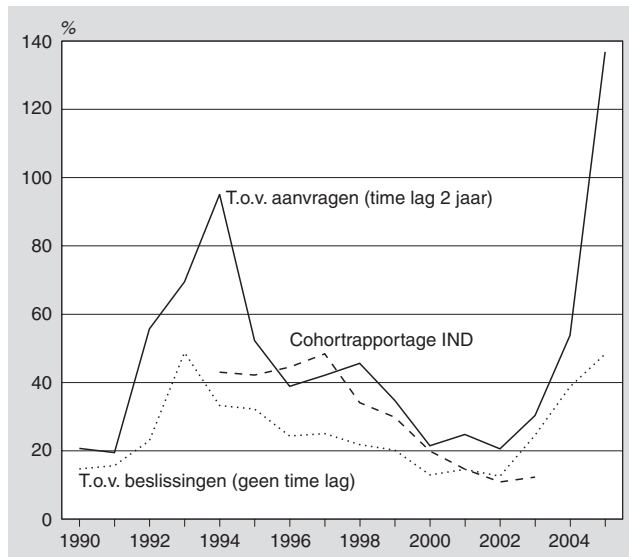
Bron: Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Inwilligingen in een bepaald jaar kunnen betrekking hebben op asielverzoeken uit verschillende jaren. Het inwilligingspercentage is daarom ook nog op een andere manier berekend. Daarbij is het aantal inwilligingen in een bepaald jaar gerelateerd aan het totale aantal beslissingen in dat jaar, zonder *time lag*. Deze berekening levert aanmerkelijk lagere percentages positieve beslissingen op: 24 procent voor de totale periode 1991/2005, afnemend van 31 procent begin jaren negentig tot 23 procent in 2001/2005.

Het percentage inwilligingen gerelateerd aan het aantal verzoeken (waarbij weer is uitgegaan van een *time lag* van twee jaar) en het aantal beslissingen (zonder *time lag*) is weergegeven in *grafiek 5*. Beide benaderingen hebben hun beperkingen. Zo zal het percentage inwilligingen ten opzichte van het aantal verzoeken (bovenste lijn in de grafiek) door dubbeltellingen in verband met herziene beslissingen op hetzelfde verzoek iets te hoog zijn. Een deel van de asielzoekers die in eerste instantie, bijvoorbeeld, een VVTV of een Vergunning voor bepaalde tijd hebben gekregen, heeft doorgewezen voor een hogere status, waardoor het mogelijk is dat naar aanleiding van één verzoek twee of meer inwilligingen plaatsvinden.

Het percentage inwilligingen ten opzichte van het totale aantal beslissingen zal daarentegen wat te laag zijn. Het is namelijk mogelijk dat asielzoekers eerst één of twee negatieve beslissingen krijgen alvorens hun verzoek wordt ingewilligd of definitief wordt afgewezen. Zowel beslissingen in eerste aanleg als beslissingen naar aanleiding van bezwaarprocedures worden op deze manier meegeteld, zodat aan de beslissingenkant een hoger aantal dubbeltellingen ontstaat.

5. Inwilligingspercentage op basis van asielaanvragen, beslissingen en uit Cohortrapportage IND



Voor een zuiver beeld is het beter een longitudinale aanpak te volgen. Hierbij wordt een asielverzoek in een bepaald jaar 'gevolgd' tot het moment dat de asielprocedure is afgerond. Dit kan jaren duren.

De cohortrapportages van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) volgen een dergelijke aanpak. In grafiek 5 is dan ook tevens het aantal positieve beslissingen weergegeven op basis van gegevens uit de meest recente cohortrapportage van de IND met als peildatum 31 maart 2004 (IND, 2004a). De lijn 'cohortrapportages IND' in de grafiek geeft waarschijnlijk het beste beeld van het percentage ingewilligde asielverzoeken sinds 1994, het eerste jaar waarvoor inwilligingspercentages op cohortbasis beschikbaar zijn.

Duidelijk is dat de drie lijnen van 1998 tot en met 2002 een dalende trend laten zien. De stijging van het inwilligingspercentage in 2003, zowel op basis van het aantal verzoeken als op basis van beslissingen, wordt veroorzaakt door

een groot aantal verleende statussen aan asielzoekers uit centraal Irak, voor wie tot en met juni 2003 een beschermingsbeleid van kracht was (IND, 2004b).

Ook in 2004 en 2005 is een groot aantal vergunningen verleend aan Irakezen, terwijl ook veel Afghanen en personen uit Azerbeidzjan een positieve beslissing kregen op hun verzoek. Bovendien werd in 2005 van veel Somaliërs het, veelal tweede, verzoek alsnog ingewilligd (IND, 2006a).

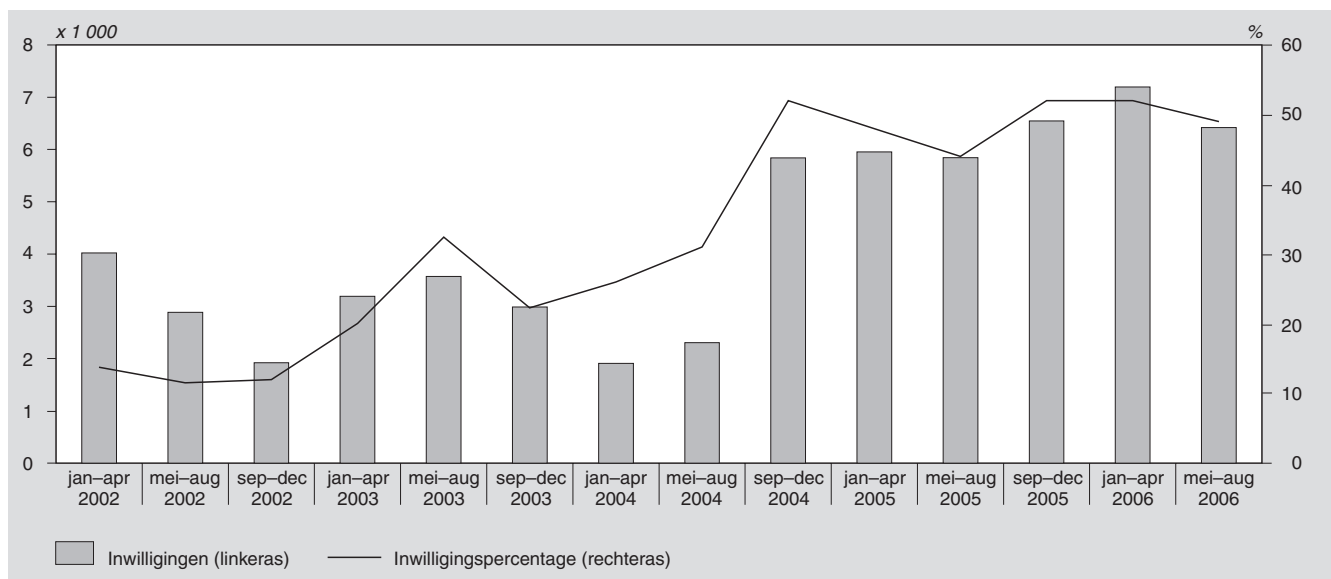
De inwilligingspercentages uit de cohortrapportage van de IND moeten met enige voorzichtigheid worden bezien, vooral omdat de jongste cohorten nog niet 'af' zijn. Maar ook hier is voor het cohort 2003 al een lichte stijging te zien, terwijl dit percentage zeker nog omhoog zal gaan in verband met nog openstaande voorraden na het doorprocederen van asielzoekers.

Wordt gekeken naar het aantal inwilligingen per viermaandsperiode (de periode die de IND gebruikt in haar Rapportage Vreemdelingenketen), dan blijkt dat het aantal inwilligingen, na een forse stijging in de periode september–december 2004, op een constant hoog niveau ligt van ongeveer 6 à 6,5 duizend per viermaandsperiode. Dit blijkt uit *grafiek 6*, waarin naast het aantal inwilligingen ook het inwilligingspercentage per viermaandsperiode sinds 2002 op basis van het totale aantal beslissingen is weergegeven.

Het vaststellen van het uiteindelijke inwilligingspercentage van een groep asielzoekers is een lastige exercitie. Veel factoren spelen hierbij een rol, waardoor het percentage inwilligingen van jaar op jaar fors kan verschillen. Enkele van deze factoren zijn:

- de samenstelling van de groep asielzoekers die naar Nederland komt: als aangenomen wordt dat asielzoekers kritischer worden bij de beslissing om asiel aan te vragen, komen er steeds meer kansrijke asielzoekers naar Nederland. Dit zou een blijvend hoog of zelfs stijgend percentage inwilligingen tot gevolg kunnen hebben;
- de capaciteit van de IND;
- het wegwerken van eventuele achterstanden bij de IND;
- ad-hocbeleid voor bepaalde groepen asielzoekers: voorbeelden hiervan zijn de Ontheemdenregeling voor Joe-

6. Aantal inwilligingen en inwilligingspercentages per viermaandsperiode, 2002–2006



goslaven in de jaren negentig van de vorige eeuw en het speciale beschermingsbeleid ten aanzien van Ira-kezen in 2003.

Op basis van bovenstaande overwegingen, gelet op het langjarige gemiddelde inwilligingspercentage over de periode 1991–2005 (24 procent, zie staat 3) en rekening houdend met een stijgend percentage inwilligingen sinds 2003 (zie grafieken 5 en 6), is in de prognose de veronderstelling over de fractie asielzoekers die mag blijven gehandhaafd op 0,33.

Op grond van bovengenoemde veronderstellingen zouden jaarlijks 5,0 duizend asielzoekers worden ingeschreven in de GBA (50 procent van 10 duizend). Volgens het zojuist vastgestelde percentage wordt echter van slechts 3,3 duizend asielzoekers (een derde van 10 duizend) het verzoek ingewilligd. Als wordt aangenomen dat iedere asielzoeker van wie het verzoek wordt ingewilligd zich inschrijft in de GBA, betekent dit dat er 1,7 duizend asielzoekers worden ingeschreven van wie het verzoek wordt afgewezen. Dit aantal wordt meegenomen in de veronderstellingen over de emigratie.

Ten slotte is het voor de prognose nodig om het aantal volgmigranten van de asielzoekers te bepalen.

Op basis van gegevens over de periode 1995–2003 is in de vorige prognose verondersteld dat de fractie volgmigranten ten opzichte van het aantal asielzoekers dat mag blijven 0,5 bedraagt (Nicolaas, 2005). Er is geen nieuw cijfermateriaal beschikbaar om dit cijfer te actualiseren. In de prognose is deze fractie dan ook gehandhaafd op 0,5.

2.3 Terugkeer

Het beleid ten aanzien van de toelating van asielzoekers heeft niet alleen gevolgen voor het aantal asielzoekers dat in Nederland mag blijven. Het heeft ook gevolgen voor degenen die niet mogen blijven: zij zullen immers, al dan niet vrijwillig, Nederland moeten verlaten.

Op 30 juli 2004 werd in Ter Apel, in de gemeente Vlagtwedde, het eerste vertrekcentrum geopend. Hiermee werd aan de voorwaarden voldaan voor de start van het zogenoemde Project Terugkeer oude Vreemdelingenwet. Het betreft hier een groep van 26 duizend uitgeprocedeerde asielzoekers die hun eerste asielverzoek hebben ingediend onder de oude Vreemdelingenwet die tot 1 april 2001 van kracht was en die niet in aanmerking waren gekomen voor een verblijfsvergunning. De term 'uitgeprocedeed' deed vermoeden dat alle personen van deze groep Nederland moesten verlaten. Zo werd het project ook gepresenteerd: alle asielzoekers in deze groep moesten Nederland binnen drie jaar hebben verlaten, waarbij zij maximaal vier maanden begeleiding kregen bij de voorbereiding op hun terugkeer en de eerste acht weken nog in de asielopvang konden blijven. Daarna zouden zij worden ondergebracht in een vertrekcentrum waarvan er inmiddels twee zijn geopend (Ter Apel en Vught).

De oorspronkelijke groep van 26 duizend asielzoekers is in de loop der tijd toegenomen door kinderen die zijn geboren, nareizende familieleden en aanmeldingen vanuit de gemeentelijke noodopvang. De 'groep van 26 duizend' werd hierdoor uitgebreid met 5,6 duizend personen, zodat

de totale doelgroep van het Project Terugkeer 31,6 duizend asielzoekers betrof.

De dossiers van deze asielzoekers werden nogmaals bekeken. In een substantieel aantal gevallen heeft dit alsnog geleid tot het verlenen van een vergunning. In *staat 4* wordt een overzicht gegeven van de uitstroom van het Project Terugkeer op drie peilmomenten: 1 januari 2005, 1 januari 2006 en 27 augustus 2006, het laatste peilmoment uit de Rapportage Vreemdelingenketen over de maanden mei tot en met augustus 2006. Het beeld is gedurende het project vrijwel hetzelfde: ongeveer 45 procent van de 'uitgeprocedeerden' heeft alsnog een vergunning gekregen, ongeveer 20 procent is gecontroleerd vertrokken (bijvoorbeeld door bemiddeling van de Internationale Organisatie voor Migratie) en 35 procent is zonder controle, met onbekende bestemming, vertrokken (IND, 2006b).

Staat 4
Uitstroom uit Project Terugkeer oude Vreemdelingenwet op drie peilmomenten

	1 januari 2005	1 januari 2006	27 augustus 2006
<i>absoluut</i>			
Totaal aantal behandelde dossiers	7 477	16 851	21 676
<i>% van het totaal</i>			
waarvan:			
Vergunning verleend	39	45	44
Gecontroleerd vertrek ¹⁾	24	21	21
Administratief vertrek ²⁾	36	34	35
Naturalisatie en overlijden	0	0	0

¹⁾ Zelfstandig vertrek via de Internationale Organisatie voor Migratie, uitzetting of vertrek onder toezicht.

²⁾ Zelfstandig vertrokken zonder controle (bestemming onbekend).

Bron: Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Degenen die alsnog een vergunning hebben gekregen, kunnen zich inschrijven in de GBA voorzover zij dat nog niet hadden gedaan. Zij konden zich immers al inschrijven, omdat ze langer dan een half jaar in een opvangcentrum hebben gezeten.

De afgewezen asielzoekers die – al dan niet vrijwillig – vertrekken, zijn te beschouwen als emigranten voorzover ze in de GBA zijn ingeschreven. Het is echter de vraag of deze groep van 31,6 duizend asielzoekers in dezelfde mate in de GBA is ingeschreven als de totale groep asielzoekers die gebruik maakt van de opvangvoorzieningen van het COA. Een deel van de uitgeprocedeerde asielzoekers zal inmiddels uitgesloten zijn van de opvangvoorzieningen van het COA en waarschijnlijk bij vrienden, kennissen of hulpinstanties zijn ondergebracht zonder ingeschreven te zijn in de GBA. Aan de andere kant is het voorstelbaar dat een deel van deze asielzoekers wel in de GBA is ingeschreven, omdat ze al vóór 1 april 2001 hun verzoek hebben ingediend en dus al ruim vijf jaar in Nederland woonachtig zijn.

Dit maakt het moeilijk te kwantificeren hoeveel uitgeprocedeerde asielzoekers voor de migratieprognose beschouwd kunnen worden als (extra) emigranten. Gezien deze onzekerheid zijn in de vorige prognose voor de jaren 2005–2007 een paar duizend extra emigranten opgenomen (Nicolaas, 2005), hetgeen gezien de cijfers in staat 4

Staat 5**Veronderstellingen over (ingeschreven) asielzoekers, asielzoekers die mogen blijven en volmigranten volgens de oude en de nieuwe bevolkingsprognose**

	Oude prognose	Nieuwe prognose
Aantal asielzoekers per jaar (1)	15 000	10 000
Fractie asielzoekers die zich inschrijven in GBA (2)	0,50	0,50
Fractie asielzoekers die mogen blijven (3)	0,33	0,33
Fractie volmigranten t.o.v. asielzoekers die mogen blijven (4)	0,50	0,50
Ingeschreven asielzoekers (5) = (1)*(2)	7 500	5 000
Asielzoekers die mogen blijven (6) = (1)*(3)	5 000	3 333
Volmigranten van asielzoekers die mogen blijven (7) = (4)*(6)	2 500	1 667
Ingeschreven asielzoekers + volmigranten (5)+(7)	10 000	6 667
Verskil tussen nieuwe prognose en oude prognose (per jaar)		-3 333

een gerechtvaardigde beslissing lijkt te zijn geweest. Het is aannemelijk dat een deel van hen niet is teruggekeerd naar het land van herkomst en (illegaal) in Nederland verblijft. De extra emigranten zullen hierdoor deels in de geregistreerde emigratie terecht zijn gekomen en deels in de administratieve afvoeringen. Voor de prognose is dat verschil op zich niet relevant: het gaat erom dat deze personen zijn uitgeschreven uit de GBA.

3. Conclusies

Het effect van het strictere beleid, dat met ingang van de Vreemdelingenwet 2000 van kracht werd, lijkt enigszins uitgewerkt. Tot en met 2004 vertoonde het aantal asielverzoeken een forse daling, maar in de loop van 2005 is dit omgebogen in een lichte stijging. De eerste negen maanden van 2006 laten zien dat deze stijging zich versterkt voortzet. Het niveau van het aantal asielverzoeken zal in 2006 waarschijnlijk 3 à 5 duizend boven het niveau van 2005 (12,4 duizend) uitkomen. Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat een toenemend aandeel verzoeken herhaalde aanvragen betreft. In termen van aantal personen zal het aantal asielzoekers in 2006 rond de 12 duizend uitkomen.

Ook het aantal inwilligingen vertoont een stijgende trend. In 2004 en 2005 zijn vooral veel statussen verleend aan Iraakse, Afghaanse, Somaliërs en personen uit Azerbeidzjan. De verhouding tussen aantallen volmigranten en aantallen asielzoekers die mogen blijven, bedroeg in de periode 1995–2003 ongeveer 0,6 en is in de laatste jaren van deze periode licht gestegen. Recentere cijfers over volmigranten van asielzoekers zijn niet beschikbaar.

Voor de migratiecomponent in de nieuwe bevolkingsprognose heeft dit geleid tot de volgende veronderstellingen:

- het jaarlijks aantal nieuwe asielzoekers is verlaagd van 15 duizend naar 10 duizend;
- de fractie asielzoekers die zich inschrijft in de GBA is gehandhaafd op 0,5;

- de fractie asielzoekers die mag blijven is gehandhaafd op 0,33;
- de fractie volmigranten ten opzichte van het aantal asielzoekers dat mag blijven is gehandhaafd op 0,5.

De verschillen tussen de oude prognose (2004–2050) en de nieuwe prognose op basis van de hierboven geformuleerde veronderstellingen zijn weergegeven in *staat 5*.

Literatuur

IND, 2004a, Cohortanalyse Asielprocedure 1994–2003. IND, Den Haag.

IND, 2004b, Jaarrapportage Vreemdelingenketen 2003. IND, Den Haag.

IND, 2005, Jaarrapportage Vreemdelingenketen 2004. IND, Den Haag.

IND, 2006a, Jaarrapportage Vreemdelingenketen 2005. IND, Den Haag.

IND, 2006b, Rapportage Vreemdelingenketen mei t/m augustus 2006. IND, Den Haag.

Nicolaas, H., 2005, Bevolkingsprognose 2004–2050: veronderstellingen over de asielmigratie. Bevolkingstrends 53(2), blz. 39–45. CBS, Voorburg/Heerlen.

UNHCR, 2006a, Asylum levels and trends in industrialized countries, 2005. Division of Operational Services, UNHCR, Geneva, www.unhcr.org/statistics.

UNHCR, 2006b, Asylum levels and trends in industrialized countries, second quarter 2006. Division of Operational Services, UNHCR, Geneva, www.unhcr.org/statistics.