

Toename asielverzoeken in Nederland sterker dan in EU

Arno Sprangers, Han Nicolaas en Joke Korpel

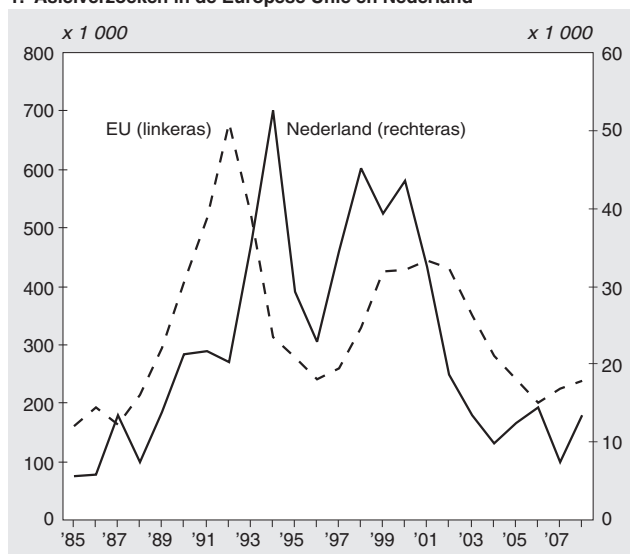
Het aantal asielverzoeken in Nederland is in 2008 bijna verdubbeld ten opzichte van het jaar ervoor. Deze toename was veel sterker dan die in de gehele Europese Unie, waar het aantal asielverzoeken met 6 procent steeg. De meeste asielzoekers die naar de EU en naar Nederland kwamen, waren afkomstig uit Irak.

1. Recente ontwikkelingen

In de eerste helft van de jaren negentig nam het aantal asielzoekers sterk toe, onder meer in verband met de val van de Muur in 1989 en de oorlog in het voormalige Joegoslavië. In eerste instantie gingen veel van deze asielzoekers naar Duitsland. In 1992 ontving dat land 438 duizend asielzoekers. Medio 1993 werd in Duitsland het asielbeleid aangescherpt. Asielverzoeken van mensen die via andere EU-landen en andere veilige derde landen naar Duitsland waren gekomen, werden meteen afgewezen. Hierdoor nam het aantal asielverzoeken in Duitsland af, maar begon het in Nederland sterk te stijgen, tot een niveau van 52,6 duizend in 1994 (grafiek 1).

In de jaren negentig was een groot deel van de asielzoekers in Nederland afkomstig uit voormalig Joegoslavië, Afghanistan, Irak, Somalië, Iran en de voormalige Sovjet-Unie. De asielzoekers uit voormalig Joegoslavië waren aanvankelijk vooral afkomstig uit Bosnië. Vanaf het midden van de jaren negentig vertoonde het aantal asielzoekers scherpe pieken en dalen. Eind 1994 werd de asielprocedure aangepast met de introductie van aanmeldcentra. Doel van deze aanmeldcentra was een snellere beoordeling van asielaanvragen. Na 1994 liep het aantal

1. Asielverzoeken in de Europese Unie en Nederland



Bron: UNHCR

Internationale cijfers over asiel

De cijfers over herkomst en bestemming van asielzoekers in dit artikel zijn afkomstig van de VN vluchtelingenorganisatie UNHCR (<http://www.unhcr.org>). De cijfers hebben voor een deel een voorlopig karakter. Een vergelijking van aantallen asielzoekers in verschillende landen is aan beperkingen onderhevig. Zo kunnen asielzoekers soms meerdere asielverzoeken indienen. In de cijfers voor sommige landen zijn daarom behalve eerste asielaanvragen mogelijk ook vervolgaanvragen opgenomen. Van een vervolgaanvraag kan sprake zijn als er bij de beoordeling van de asielaanvraag sprake is van nieuwe feiten. Soms is er, ook als er geen nieuwe feiten zijn aangedragen, toch aanleiding een asielverzoek opnieuw te beoordelen. Dit is bijvoorbeeld het geval als het beleid ten aanzien van veilige herkomstlanden is gewijzigd. Het is niet precies aan te geven hoe groot het aantal vervolgaanvragen in andere landen is. In dergelijke gevallen worden personen dus meerdere keren geteld. Dit bemoeilijkt de vergelijkbaarheid van de cijfers tussen de landen.

De Nederlandse cijfers over 2007 en 2008 in dit artikel betreffen alleen eerste aanvragen (respectievelijk 7,4 en 13,4 duizend). Het totaal aantal aanvragen (inclusief vervolgaanvragen) bedroeg voor deze jaren 9,7 en 15,3 duizend. Voor de periode tot en met 2006 is voor Nederland alleen het totaal aantal asielaanvragen bekend (dus inclusief vervolgaanvragen).

In internationaal verband kunnen dubbeltellingen optreden als iemand in meerdere landen een asielverzoek indient. In de Dublin-overeenkomst is vastgelegd dat het land waar de asielzoeker zijn eerste verzoek heeft ingediend of had moeten indienen, verantwoordelijk is voor de afhandeling van het asielverzoek.

Voor de leesbaarheid worden in dit artikel de termen asielzoekers en asielverzoeken door elkaar gebruikt. Omdat een asielzoeker meerdere asielverzoeken kan indienen, moet in alle gevallen strikt genomen asielverzoeken worden gelezen.

In dit artikel is geen informatie over beslissingen op asielverzoeken opgenomen. De reden hiervoor is dat deze cijfers voor de verschillende landen slecht vergelijkbaar zijn. Beslissingen op asielverzoeken moeten 'longitudinaal' worden gekoppeld aan de asielverzoeken waar het in feite om gaat. Dat wil zeggen dat de asielzoekers in een bepaald kalenderjaar moeten worden 'gevolgd' tot het moment waarop hun asielprocedures zijn afgerond, een proces dat soms meerdere jaren in beslag kan nemen. In de praktijk volgen de landen echter geen longitudinale benadering. Soms worden beslissingen op asielverzoeken die in een bepaald kalenderjaar worden genomen gerelateerd aan het aantal asielverzoeken in datzelfde kalenderjaar. Omdat

beslissingen vaak betrekking hebben op asielverzoeken in een eerder kalenderjaar (en dus op andere personen), zijn deze cijfers moeilijk te interpreteren. Een alternatieve aanpak is het aantal positieve (of negatieve) beslissingen te delen door het totale aantal beslissingen. Ook deze benadering geeft geen zuiver beeld, omdat zowel beslissingen in eerste aanleg als beslissingen naar aanleiding van bezwaarprocedures worden meegeteld. In veel gevallen worden personen dan dubbel geteld (zie voor meer informatie Van der Erf, 2001).

Europese Unie

In dit artikel heeft de EU-15 betrekking op de landen die tot 1 mei 2004 de EU vormden. Dat zijn België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Met de twaalf nieuwe lidstaten (EU-12) worden de landen bedoeld die na 1 mei 2004 zijn toegetreden tot de EU: Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië (alle sinds 1 mei 2004) en Bulgarije en Roemenië (beide sinds 1 januari 2007).

asielzoekers in Nederland terug, maar deze afname was van korte duur. Na 1996 trad weer een stijging op. Deze stijging hield verband met de onrust in Afghanistan en Irak, en met de oorlog in Kosovo. Aan het eind van de jaren negentig kwamen naar verhouding meer Serviërs dan Bosniërs naar Nederland. Het ging daarbij voor een belangrijk deel om asielzoekers uit Kosovo.

Na de eeuwwisseling, na de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 per 1 april 2001, daalde het aantal asielzoekers opnieuw. Dit kwam onder andere doordat het aantal asielzoekers uit Afghanistan en voormalig Joegoslavië sterk afnam. De laatste jaren schommelt het jaarlijks aantal asielzoekers in Nederland rond of iets boven de 10 duizend.

2. Aantal asielzoekers in Nederland verdubbeld

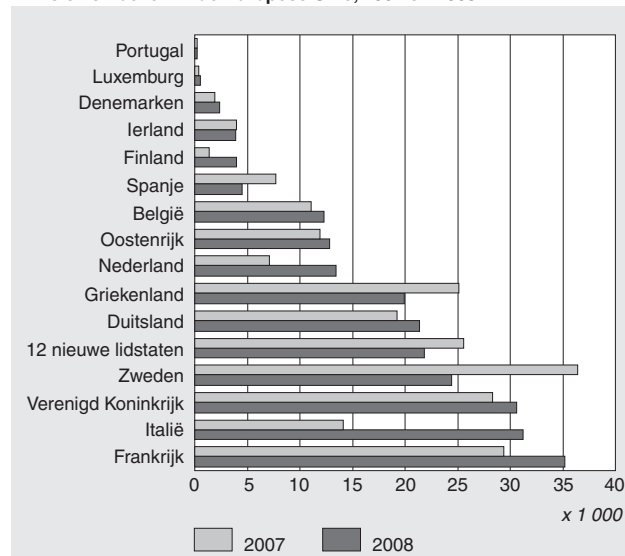
In 2008 werden in Nederland 13,4 duizend eerste asielverzoeken ingediend (*grafiek 2*). Dit waren er bijna twee keer zo veel als in 2007. Toen dienden 7,4 duizend mensen een asielverzoek in, het laagste aantal sinds 1988. In de 27 landen van de Europese Unie bedroeg het aantal asielverzoeken in 2008 volgens de UNHCR 238 duizend. Dit aantal was 6 procent hoger dan in 2007. Het aantal asielverzoeken in Nederland en de Europese Unie is echter nog wel veel lager dan rond de eeuwwisseling.

In Frankrijk werd in 2008 verreweg het grootste aantal asielverzoeken ingediend. Het aantal asielzoekers in dit

land nam toe van 29,4 duizend in 2007 naar 35,2 duizend in 2008. Ook in de jaren 2004–2006 ontving Frankrijk de meeste asielzoekers.

Naast Nederland zag ook Italië een sterke toename van het aantal asielverzoeken, van 14,1 duizend in 2007 naar 31,2 duizend in 2008. In Zweden – dat in 2007 de meeste asielverzoeken kreeg – is het aantal asielzoekers juist sterk gedaald, van 36,4 naar 24,4 duizend.

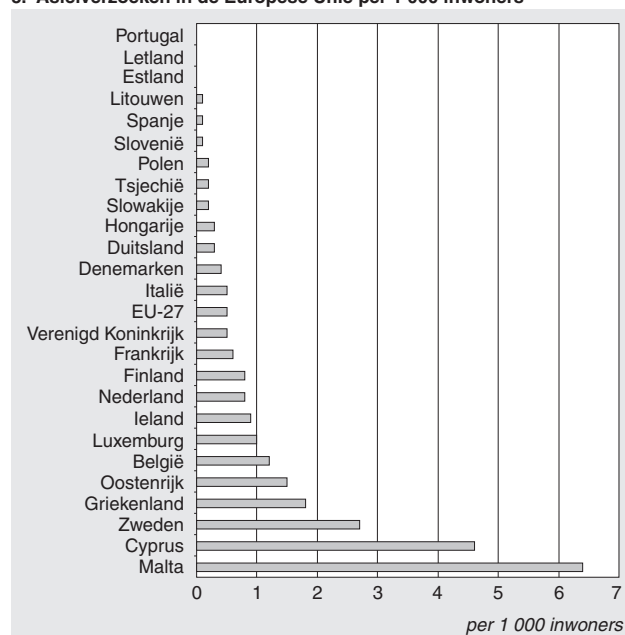
2. Asielverzoeken in de Europese Unie, 2007 en 2008



Bron: UNHCR

Gerelateerd aan het inwonertal telden juist de kleine landen Malta en Cyprus in 2008 het grootste aantal asielzoekers: respectievelijk 6,4 en 4,6 asielzoekers per duizend inwoners (*grafiek 3*). Frankrijk, dat absoluut gezien het grootste aantal had, bevond zich met 0,6 asielver-

3. Asielverzoeken in de Europese Unie per 1000 inwoners



Bron: UNHCR

zoeken per duizend inwoners in de middenmoot. Het Nederlandse aandeel was 0,8 per duizend inwoners.

In 2008 kwamen 27,7 duizend asielzoekers uit Irak naar de landen van de Europese Unie. Irak was daarmee met afstand het belangrijkste herkomstland van asielzoekers. Ook uit Rusland en Somalië kwamen veel asielzoekers (respectievelijk 18,2 en 17,1 duizend).

Er bestaan grote verschillen tussen de landen van de Europese Unie wat betreft de herkomst van asielzoekers. Er zijn verscheidene factoren die omvang en bestemming van asielstromen bepalen. De geografische ligging, vervoersmogelijkheden, de aanwezigheid van etnische groepen ('netwerken'), historische koloniale banden, activiteiten van mensensmokkelaars, de economische situatie in zowel het land van herkomst als het land van bestemming en het beleid in landen ten aanzien van asiel (zowel in het land zelf als in naburige landen) oefenen hun invloed uit. Er zijn daarom duidelijke verbanden tussen landen van herkomst en landen van bestemming.

De stijging in Nederland in 2008 hing samen met de toename van asielzoekers afkomstig uit Irak en Somalië (*staat 1*). Deze toename hield verband met de categoriale bescherming die in 2008 nog gold voor asielzoekers afkomstig uit het zuiden en midden van Irak en uit delen van Somalië. Deze categoriale bescherming is inmiddels afgeschaft, zodat asielverzoeken uit deze landen uitsluitend op individuele gronden worden beoordeeld. Ook de aanwezigheid van de desbetreffende bevolkingsgroepen in

Nederland zal een rol hebben gespeeld bij de keuze voor Nederland als bestemmingsland.

Staat 1
Asielverzoeken in Nederland naar nationaliteit

	2007	2008
	<i>x 1 000</i>	
Irak	2,0	5,0
Somalië	1,9	3,8
China	0,2	0,6
Afghanistan	0,1	0,4
Iran	0,2	0,3
Eritrea	0,2	0,2
Sri Lanka	0,1	0,2
Armenië	0,2	0,2
Guinee	0,2	0,2
Sierra Leone	0,1	0,1
Overige landen	1,9	2,3
Totaal	7,1	13,4

Bron: IND.

Ook Duitsland en Zweden ontvangen veel asielzoekers uit Irak (*staat 2*). Voor deze landen speelt de aanwezigheid van een omvangrijke Iraakse bevolkingsgroep eveneens een rol. Het aantal uit Irak afkomstige asielzoekers in Zweden is in 2008 in verband met de afschaffing van de categoriale bescherming voor Irakezen wel sterk gedaald.

Staat 2
Asielverzoeken in de Europese Unie naar land van herkomst, 2008

Land van herkomst	Land van bestemming									
	Totaal EU-27 w.o.									
		België ¹⁾	Duitsland	Frankrijk	Griekenland	Italië	Nederland ²⁾	Oostenrijk	Verenigd Koninkrijk	Zweden
	<i>x 1 000</i>									
Irak	27,6	1,1	6,7	0,6	1,8	0,8	5,0	0,5	2,0	6,1
Russische Federatie	18,2	1,6	0,8	3,6	0,1	0,0	0,1	3,4	0,1	0,9
Somalië	17,1	0,2	0,2	0,1	0,1	4,5	3,8	0,4	1,6	3,4
Afghanistan	13,5	0,9	0,7	0,3	2,3	2,0	0,4	1,4	3,7	0,8
Servië en Montenegro	12,6	1,1	1,5	3,1	0,0	0,9	0,0	1,7	0,1	2,0
Pakistan	12,0	0,2	0,3	0,3	6,9	0,9	0,0	0,1	2,0	0,1
Nigeria	11,3	0,1	0,5	0,5	0,7	5,3	0,1	0,5	1,0	0,2
Eritrea	7,0	0,0	0,2	0,1	0,0	2,7	0,2	0,0	2,3	0,9
Iran	6,7	0,6	0,8	0,1	0,3	0,1	0,3	0,3	2,6	0,8
Turkije	6,3	0,3	1,3	2,2	0,1	0,8	0,1	0,4	0,2	0,3
Sri Lanka	6,0	0,1	0,5	2,3	0,1	0,2	0,2	0,0	1,8	0,0
Bangladesh	5,7	0,1	0,0	1,2	1,8	1,3	0,0	0,1	0,5	0,1
Georgië	4,8	0,2	0,2	0,4	2,2	0,0	0,1	0,5	0,1	0,2
Zimbabwe	4,6	0,0	0,1	0,0	—	0,0	0,0	0,0	4,3	0,0
China	4,3	0,2	0,3	0,8	0,1	0,0	0,6	0,2	1,5	0,1
Syrië	4,2	0,3	0,7	0,0	0,8	0,0	0,0	0,1	0,2	0,6
Dem. Rep. Congo	4,2	0,6	0,2	2,5	0,0	0,1	0,0	0,1	0,4	0,1
Colombia	1,0	0,0	0,0	0,1	—	0,1	0,0	—	0,0	0,0
Haïti	1,0	0,0	0,0	0,9	—	—	—	—	—	0,0
Overige landen	70,0	4,8	6,4	15,9	2,5	11,3	2,3	3,1	6,1	8,0
Totaal	238,1	12,3	21,4	35,2	19,9	31,2	13,4	12,8	30,6	24,4

¹⁾ Exclusief meemigrerende kinderen.

²⁾ Eerste asielverzoeken.

Bron: UNHCR.

Asielzoekers uit Rusland (voor een belangrijk deel Tsjetsjenen) zochten hun toevlucht vooral in Frankrijk en in Oostenrijk.

Italië ontvangt relatief veel Afrikanen. Deze Afrikaanse asielzoekers komen veelal via Libië en Lampedusa Italië binnen. Naar Griekenland komen veel asielzoekers uit Pakistan, Afghanistan, Georgië en Irak. Ook hier speelt – evenals bij Italië – de geografische ligging een rol.

Asielzoekers uit Zimbabwe gingen vooral naar het Verenigd Koninkrijk, het land waarmee men vroeger koloniale banden had.

Literatuur

Erf, R. van der, 2001, Valkuilen in de asielstatistiek. Paper ten behoeve van het symposium 'De wegen van een vluchteling' van het Centrum voor Migratierecht van de KU Nijmegen, 15 november 2001. NIDI, Den Haag.

UNHCR, 2009, Asylum levels and trends in industrialized countries, 2008. Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non-European countries. UNHCR, Geneva, www.unhcr.org.