Stijging aantal asielzoekers in Nederland iets groter dan in EU

Arno Sprangers en Han Nicolaas

In 2009 zijn in Nederland bijna 15 duizend eerste asielverzoeken ingediend. Dit is 11 procent meer dan in 2008. Ruim de helft van de asielzoekers was afkomstig uit Irak of Somalië. In de 27 landen van de Europese Unie nam het aantal asielverzoeken in 2009 met 1,5 procent toe tot 261 duizend.

Vooral meer asielzoekers uit Afghanistan en Somalië

In 2009 zijn in Nederland 16,2 duizend asielverzoeken ingediend. Bij 14,9 duizend daarvan ging het om een eerste aanvraag. Dit is een stijging van 11 procent ten opzichte van het voorafgaande jaar. De overige 1,3 duizend asielverzoeken waren volgende verzoeken van mensen die al eerder een asielverzoek hadden ingediend. Zij konden een volgend verzoek indienen omdat er bij de beoordeling van hun aanvraag sprake was van nieuwe feiten of omdat bijvoorbeeld het beleid ten aanzien van veilige herkomstlanden was gewijzigd.
De stijging van het aantal asielzoekers in Nederland in 2009 is vooral toe te schrijven aan asielzoekers uit Afghanistan en Somalië (*staat 1*). De toename van Somalische asielzoekers hield verband met de categoriale bescherming van asielzoekers uit Centraal- en Zuid-Somalië (*kader*). Hoewel deze categoriale bescherming in mei 2009 is afgeschaft, begon het aantal asielzoekers uit Somalië pas in het laatste kwartaal van 2009 te dalen.

Asielprocedure

Voor een asielaanvraag moet een asielzoeker zich melden in één van de drie Nederlandse aanmeldcentra, in Ter Apel, Zevenaar of op Schiphol. In het aanmeldcentrum vindt het zogenoemde eerste gehoor plaats door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Tijdens dit gehoor worden vragen gesteld over onder meer de identiteit en nationaliteit van de asielzoeker en over de gevolgde reisroute. In het zogenoemde nader gehoor gaat de IND vervolgens – met behulp van een tolk – na wat de reden is van het asielverzoek. De procedure in het aanmeldcentrum mag maximaal 48 procesuren duren.
Als de IND meer tijd nodig heeft om een beslissing te nemen over het asielverzoek, dan wordt de asielzoeker opgevangen in een asielzoekerscentrum. Het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) is verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers in deze centra. De verdere behandeling van de asielaanvraag vindt plaats in een zogenoemd behandelkantoor van de IND.
Een asielvergunning wordt verleend als de asielzoeker gegronde redenen heeft te vrezen voor vervolging wegens ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een sociale groep (bij bijvoorbeeld homoseksualiteit) of politieke overtuiging. Een vergunning kan ook worden verleend wanneer de asielzoeker bij terugkeer naar zijn land het risico loopt om te worden gemarteld, of als terugkeer niet kan worden verlangd vanwege bepaalde (traumatische) gebeurtenissen die in het land van herkomst hebben plaatsgevonden.

Sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 op 1 april 2001 zijn er twee asielvergunningen te onderscheiden: de vergunning voor bepaalde tijd en de vergunning voor onbepaalde tijd. Na vijf jaar kan een houder van een vergunning voor bepaalde tijd in aanmerking komen voor een vergunning voor onbepaalde tijd. Aan asielzoekers worden in bepaalde gevallen ook asielgerelateerde reguliere verblijfsvergunningen verleend. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv'ers, voorheen ama's) bijvoorbeeld kunnen in aanmerking komen voor zo'n asielgerelateerde reguliere vergunning.
Het afwijzen van een aanvraag gaat met een meeromvattende beschikking, die inhoudt dat de asielzoeker verplicht is Nederland binnen een bepaalde termijn te verlaten en dat het recht op opvang vervalt.
Vóór de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 konden asielzoekers bezwaar aantekenen tegen een afwijzende beschikking. Deze bezwaarfase is in de Vreemdelingenwet 2000 komen te vervallen. Voordat een asielverzoek wordt afgewezen wordt de asielzoeker wel in staat gesteld te reageren op het voornemen de aanvraag af te wijzen door een zogenoemde zienswijze in te dienen.
Tegen een afwijzing van de aanvraag, die in principe binnen zes maanden moet plaatsvinden, staat beroep open bij de Vreemdelingenkamer van de rechtbank in Den Haag en de nevenzittingsplaatsen bij andere rechtbanken. Tegen een uitspraak van de rechtbank kunnen asielzoekers hoger beroep aantekenen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Asielzoekers mogen de beslissing over hun beroep in Nederland afwachten, tenzij de asielaanvraag in het aanmeldcentrum is afgewezen.

Categoriaal beschermingsbeleid
Onder uitzonderlijke omstandigheden kan het kabinet een categoriaal beschermingsbeleid instellen voor asielzoekers uit een bepaald land, een bepaalde regio of een bepaalde bevolkingsgroep. Reden voor een categoriaal beschermingsbeleid kan zijn dat de veiligheids- en mensenrechtensituatie in een bepaald gebied of voor een bepaalde groep zeer zorgwekkend is en terugkeer daarom niet verantwoord zou zijn. Bij de invoering van een categoriaal beschermingsbeleid wordt ook gekeken naar het beleid van andere Europese landen ten aanzien van de betreffende groep asielzoekers.
Wanneer een categoriaal beschermingsbeleid van kracht is, kijkt de IND in eerste instantie of de aanvrager op individuele gronden recht heeft op een verblijfsvergunning. Is dit niet het geval, dan krijgt hij op grond van het categoriale beschermingsbeleid toch een tijdelijke verblijfsvergunning, op voorwaarde dat er geen contra-indicaties zijn, zoals crimineel gedrag. Wanneer de veiligheid in het land van herkomst of voor de specifieke groep is verbeterd, wordt het categoriale beschermingsbeleid opgeheven en worden ook de tijdelijke verblijfsvergunningen

van de bewuste groep asielzoekers ingetrokken. Daarna moeten asielzoekers die niet op individuele gronden recht hebben op een verblijfsstatus, Nederland alsnog verlaten.
Op dit moment bestaat er een categoriaal beschermingsbeleid voor asielzoekers uit Ivoorkust en niet-Arabische bevolkingsgroepen uit Darfur. De categoriale bescherming voor asielzoekers uit Centraal-Irak is in november 2008 beëindigd. Sinds mei 2009 wordt ook geen categoriale bescherming meer geboden aan asielzoekers uit Centraal- en Zuid-Somalië.

Internationale cijfers over asiel
De cijfers over asielverzoeken in de andere landen van de Europese Unie in dit artikel zijn afkomstig van Eurostat. Een vergelijking van aantallen asielzoekers in verschillende landen is aan beperkingen onderhevig. Zo kunnen asielzoekers soms meerdere asielverzoeken indienen. Een zogenoemd volgend verzoek kan worden ingediend als er bij de beoordeling van de aanvraag sprake is van nieuwe feiten of als bijvoorbeeld het beleid ten aanzien van veilige herkomstlanden is gewijzigd. In de cijfers voor sommige landen zijn behalve eerste asielaanvragen mogelijk ook vervolgaanvragen opgenomen. Personen worden dan dus meerdere keren geteld. Het is niet precies aan te geven hoe groot het aantal vervolgaanvragen in andere landen is. Dit bemoeilijkt de vergelijkbaarheid van de cijfers tussen de landen. Bovendien kunnen in internationaal verband 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 verzoek.
Ook voor Nederland is niet voor alle jaren aan te geven hoe groot het aantal volgende aanvragen is geweest. Sinds augustus 2006 kan de Immigratie- en Naturalisatiedienst eerste en volgende aanvragen afzonderlijk onderscheiden; voor eerdere jaren is dit niet mogelijk. Om de leesbaarheid te vergroten, worden in dit artikel de termen ‘asielzoekers’ en ‘asielverzoeken’ desondanks door elkaar gebruikt. Omdat een asielzoeker meerdere asielverzoeken kan indienen, moet strikt genomen ‘asielverzoeken’ worden gelezen.

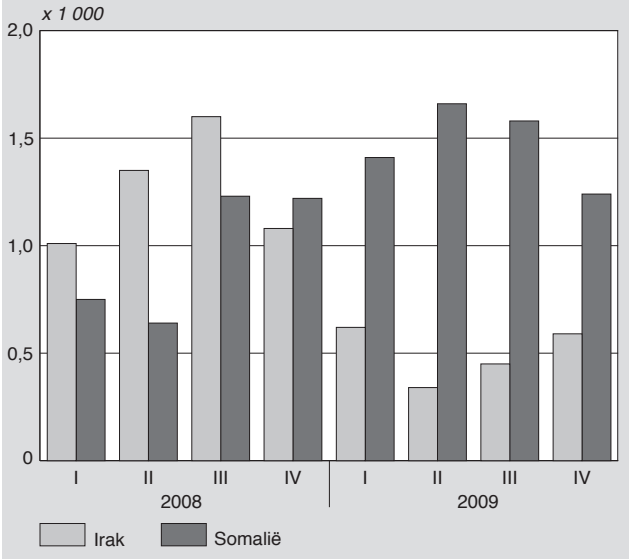
Staat 1
Eerste asielverzoeken in Nederland naar nationaliteit

	2007	2008	2009
	x 1 000		
Irak	2,0	5,0	2,0
Somalië	1,9	3,8	5,9
China	0,2	0,6	0,3
Afghanistan	0,1	0,4	1,3
Iran	0,2	0,3	0,5
Eritrea	0,2	0,2	0,5
Georgië	0,1	0,1	0,4
Armenië	0,2	0,2	0,3
Guinee	0,2	0,2	0,2
SriLanka	0,1	0,2	0,2
Overige landen	1,9	2,4	3,3
Totaal	7,1	13,4	14,9

Bron: IND.

Het aantal Irakese asielzoekers, in 2008 nog de grootste groep asielzoekers in Nederland, daalde in 2009 sterk. Dit hield verband met de beëindiging van de categoriale bescherming van asielzoekers uit Centraal-Irak in november 2008. In 2009 kwam het aantal Irakese asielzoekers weer terug op het niveau van 2007 (*staat 1*).

1. Eerste asielverzoeken van Irakezen en Somaliërs



Bron: IND, CBS

Europese Unie: 1,5 procent meer asielverzoeken

In de 27 landen van de Europese Unie (EU) werden in 2009 volgens Eurostat 261 duizend asielverzoeken ingediend. Dit is 1,5 procent meer dan in 2008. In zowel Nederland als de EU lag het aantal asielverzoeken in 2009 wel veel lager dan rond de eeuwwisseling.

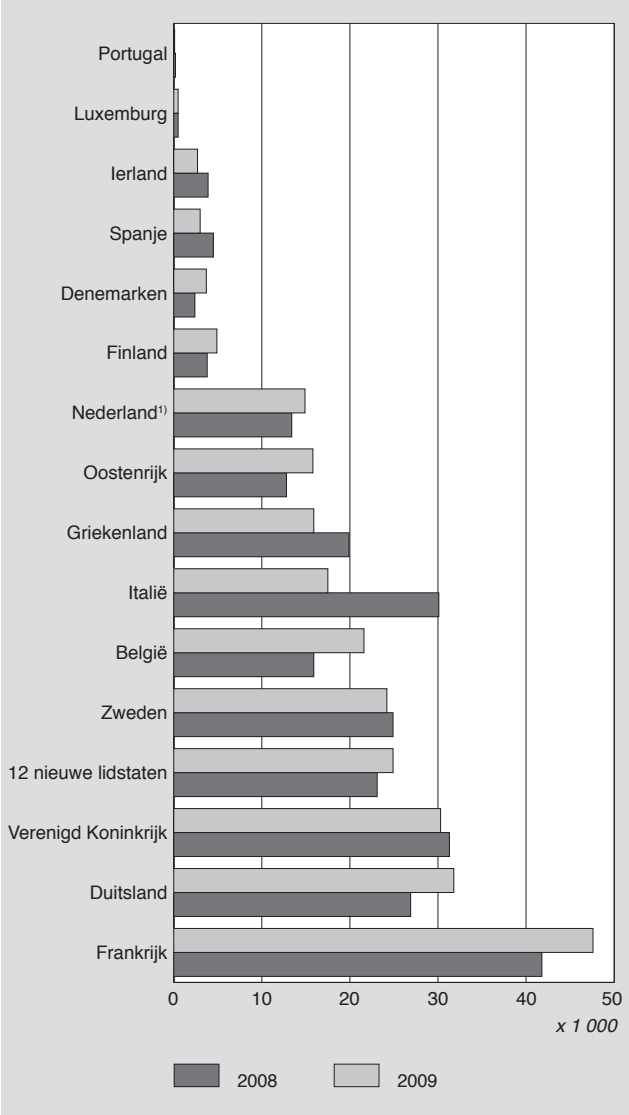
Evenals in 2008 kwamen verreweg de meeste asielzoekers naar Frankrijk (*grafiek 2*). Het aantal asielzoekers nam daar toe van 41,8 duizend in 2008 naar 47,6 duizend in 2009. Ook in de periode 2004–2006 ontving Frankrijk de meeste asielzoekers.
In Duitsland en België nam het aantal asielverzoeken in 2009 eveneens sterk toe. In Italië daalde het aantal asielzoekers juist fors, van 30,1 naar 17,5 duizend.

In verhouding tot hun inwonertal telden de kleine landen Malta en Cyprus, evenals in 2008, het grootste aantal asielzoekers: 5,8 respectievelijk 3,3 per duizend inwoners (*grafiek 3*). Frankrijk, waar absoluut gezien de meeste verzoeken werden gedaan, bevond zich met 0,7 asielverzoeken per duizend inwoners iets boven het EU-gemiddelde van 0,5. Met 1,0 verzoeken per duizend inwoners lag ook het Nederlandse aandeel hoger dan gemiddeld. Grote landen als Duitsland, Italië en Spanje ontvingen juist een kleiner aandeel asielzoekers dan gemiddeld.

Scherpe pieken en dalen sinds eind vorige eeuw

In de eerste helft van de jaren negentig nam het aantal asielzoekers sterk toe, onder andere in verband met de val van de Muur in 1989 en de oorlog in het voormalige Joego-

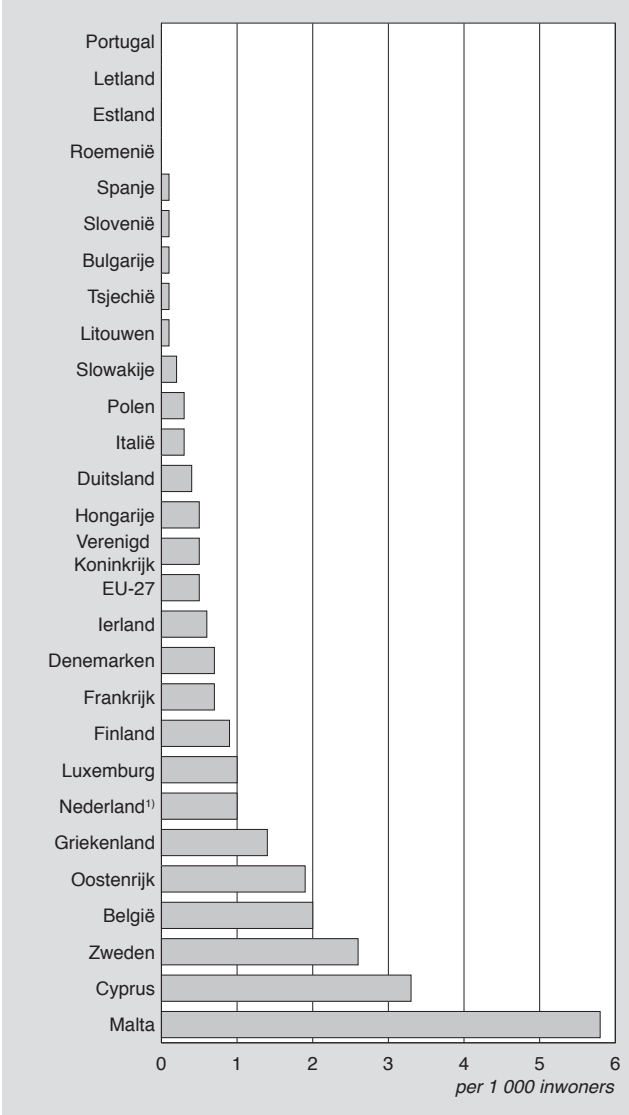
2. Asielverzoeken in de Europese Unie, 2008 en 2009



[1)] Alleen eerste aanvraag.

Bron: Eurostat.

3. Asielverzoeken in de Europese Unie per duizend inwoners, 2009



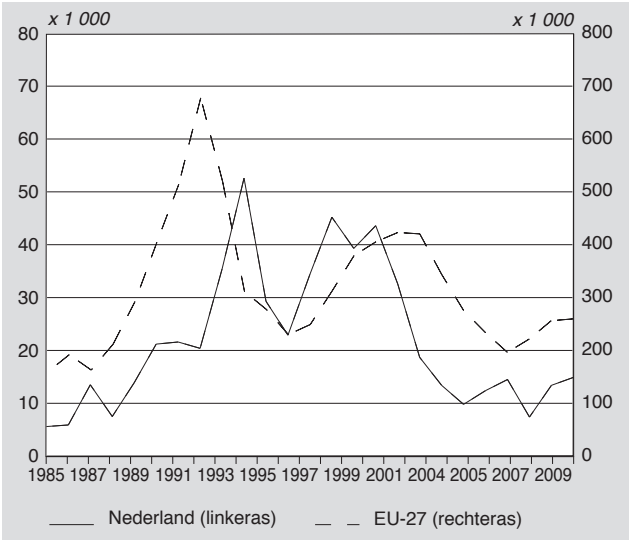
[1)] Alleen eerste aanvraag.

Bron: Eurostat.

slavië. In eerste instantie gingen veel van deze asielzoekers naar Duitsland. In 1992 ontving dit land 438 duizend asielzoekers. Medio 1993 werd in Duitsland het asielbeleid aangescherpt: asielverzoeken van mensen die via EU-landen of andere veilige landen naar Duitsland waren gekomen, werden meteen afgewezen. Hierdoor kwamen minder asielzoekers naar Duitsland en begon het aantal asielverzoeken in Nederland sterk te stijgen, tot 52,6 duizend in 1994 (*grafiek 4*). 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 het voormalige Joegoslavië waren in eerste instantie vooral afkomstig uit Bosnië.

Vanaf het midden van de jaren negentig vertoonde het aantal asielzoekers scherpe pieken en dalen. Dit heeft voor een deel te maken met de situatie in herkomstlanden en het toelatingsbeleid van bestemmingslanden. Zo introduceerde Nederland in 1994 de zogenoemde aanmeldcentra. Doel hiervan was een snellere beoordeling van asielaanvragen.

4. Asielverzoeken in Nederland[1)] en de Europese Unie



[1)] Alleen eerste aanvraag.

Bron: UNHCR, Eurostat.

Na 1994 liep het aantal asielzoekers in Nederland in eerste instantie terug. Deze afname was echter van korte duur, want na 1996 trad weer een stijging op. Deze hield verband met de onrust in Afghanistan en Irak en 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 invoering van de Vreemdelingenwet 2000 op 1 april 2001 daalde het aantal asielzoekers weer. Dit kwam onder andere doordat het aantal asielzoekers uit Afghanistan en voormalig Joegoslavië sterk afnam. De laatste jaren schommelt het jaarlijkse aantal asielzoekers in Nederland rond de 10 duizend.

Literatuur

Eurostat, Luxemburg: http://epp.eurostat.ec.europa.eu.

Informatie over de asielprocedure: www.ind.nl, www.wodc.nl.