



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Cahier 2014-8

De Nederlandse Migratiekaart 2013

Achtergronden en ontwikkelingen in internationale migratiestromen in de
periode vanaf 2000

Redactie
R. Jennissen
H. Nicolaas



Centraal Bureau voor de Statistiek

Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.

Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

Voorwoord

Op verzoek van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en de Directie Migratiebeleid is het WODC in 2008 begonnen met de ontwikkeling van de Migratiekaart. De onderhavige publicatie, die tot stand is gekomen in samenwerking met het CBS, is een update van de eerste volledige versie van deze Migratiekaart, die werd gepubliceerd in 2011. Deze eerste kaart had betrekking op de periode tot en met 2009, en was getiteld 'De Nederlandse Migratiekaart: Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen'.

De migratiekaart is bedoeld om onderzoekers, beleidsmakers en andere belangstellenden te voorzien van empirische achtergrondinformatie over recente migratiestromen. In deze update, waarin de nadruk ligt op de periode vanaf 2000 en die deels reikt tot 2013 en deels tot 2012, is voor de belangrijkste migratietypen een overzicht gemaakt van de omvang, de verdeling over de herkomst- en bestemmingslanden en de demografische samenstelling. Hierbij is ook aandacht besteed aan ontwikkelingen in de loop van de tijd en de achtergronden hiervan. Mede op basis van deze achtergronden zijn voor de onderscheiden internationale migratietypen ook verkennende voorspellingen opgesteld. Elk van de vijf thematische hoofdstukken behandelt een bepaald migratietype. Het gaat hierbij achtereenvolgens om: arbeids-, gezins-, studie-, asiel-, en intra-EU-migratie.

Behalve de auteurs heeft een aantal andere personen een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van deze publicatie. In de eerste plaats zijn dat Wim Leunis, Monika Smit, Joanieke Snijders en Tycho Walaardt die als leden van de leescommissie een eerdere versie van de tekst hebben voorzien van kritisch en constructief commentaar. Voorts verdienen vermelding de bijdragen van Roberto Aidala, Thomas Claessens, Coen van Duin, Mark Kiela, Tanja van Oers-Verschueren en René van Schijndel.

Prof. dr. F.L. Leeuw
Directeur WODC

Dr. T.B.P.M. Tjin-A-Tsoi
Directeur Generaal van het CBS

Inhoud

Afkortingen — 9

Samenvatting — 11

1 Inleiding en algemene migratietrends Roel Jennissen (WODC) — 17

- 1.1 Internationale migratie: definities — 17
- 1.2 Leeswijzer — 19
- 1.3 Trends in de totale immigratie en emigratie — 20
 - 1.3.1 Immigratie — 20
 - 1.3.2 Emigratie en netto migratie — 22
- 1.4 Gedetailleerde trends 2000-2012 — 23
 - 1.4.1 Migratie naar nationaliteit, herkomstgroepering en land van bestemming — 24
 - 1.4.2 Migratie naar leeftijd en geslacht — 35
- Bijlage 1.1 Tabellen bij hoofdstuk 1 — 41

2 Arbeidsmigratie Roel Jennissen (WODC), Jeroen Ooijevaar (CBS) en Han Nicolaas (CBS) — 45

- 2.1.1 Arbeidsmigratie en beleid: de periode 2000-2012 — 45
- 2.1.2 Trends in arbeidsmigratie vanaf 1987 — 46
- 2.2 Economie — 47
 - 2.2.1 De invloed van de werkloosheid op de totale instroom van niet-Nederlandse arbeidsmigranten — 48
 - 2.2.2 Werknemers uit Centraal- en Oost-Europa — 49
 - 2.2.3 Arbeidsmigranten uit Zuid-Europa: Een bescheiden casestudy van Spanje — 52
- 2.3 Trends 2000-2011 — 52
 - 2.3.1 Arbeidsmigratie naar geboorteland, geslacht en leeftijd — 53
 - 2.3.2 De kennismigrantenregeling — 55
- 2.4 Arbeidsmigratie uit Nederland — 59
- 2.5 Mogelijke toekomstige ontwikkelingen in de arbeidsmigratie naar Nederland — 61
 - 2.5.1 Arbeidsmigratie naar Nederland: een kwalitatieve toekomstverkenning — 61
 - 2.5.2 Een prognose van arbeidsmigratie naar Nederland — 65
- Bijlage 2.1 Tabellen bij hoofdstuk 2 — 68

3 Gezinsmigratie Margaret Chotkowski (WODC), Jocelyn Liu (IND) en Han Nicolaas (CBS) — 69

- 3.1 Het Nederlandse beleid ten aanzien van gezinsmigratie — 69
- 3.2 Het EU-beleid met betrekking tot gezinsmigratie — 73
- 3.3 Trends in gezinsmigratie — 76
 - 3.3.1 Periode 1995 tot en met 2011: inschrijving in de GBA — 76
 - 3.3.2 Recente ontwikkelingen in gezinsmigratie naar Nederland, 2005-2011: informatie op basis van ingewilligde aanvragen — 79
- 3.4 Mogelijke toekomstige ontwikkelingen in gezinsmigratie naar Nederland — 90
 - Literatuur — 94
 - Bijlage 3.1 Tabellen bij hoofdstuk 3 — 96

4	Studiemigratie Didier Fouarge (ROA) en Jesper van Thor (ROA)	99
4.1	Diplomamobiliteit	101
4.1.1	Inkomende diplomamobiliteit	101
4.1.2	Uitgaande diplomamobiliteit	109
4.2	Studiepuntmobiliteit	111
4.2.1	Inkomende studiepuntmobiliteit	112
4.2.2	Uitgaande studiepuntmobiliteit	114
4.3	Te verwachten ontwikkelingen omtrent studiemigratie	120
	Literatuur	122
	Bijlage 4 Tabellen bij hoofdstuk 4	123
5	Asielmigratie Margaret Chotkowski (WODC), Arno Sprangers (CBS), Han Nicolaas (CBS), Eline Boersema (WODC), John de Winter (CBS) en Roel Jennissen (WODC)	129
5.1	Asiel: definities en procedure	129
5.1.1	Begrippen	129
5.1.2	De asielprocedure op hoofdlijnen	131
5.2	Ontwikkelingen in het asielbeleid	133
5.2.1	Ontwikkelingen in het Nederlandse asielbeleid	133
5.2.2	Regelgeving van de Europese Unie en de Nederlandse positie hierin	135
5.2.3	Invloed van asielbeleid in de omliggende landen	135
5.3	Asielverzoeken in Nederland en de Europese Unie	136
5.3.1	Asielinstroom naar Nederland sinds de jaren tachtig	136
5.3.2	Asielstroom naar Nederland in Europese context	142
5.3.3	De samenstelling van de Europese asielinstroom: landen van herkomst en bestemming	150
5.4	Van asielzoeker naar asielmigrant: aandeel dat mag blijven	154
5.5	Terugkeer	157
5.6	Prognose	162
5.6.1	Kwalitatieve analyse	162
5.6.2	Kwantitatieve analyse	164
	Bijlage 5.1 Overeenkomst van Dublin en richtlijnen van de Europese Unie	169
	Bijlage 5.2 Tabellen bij hoofdstuk 5	173
6	Intra-EU-migratie Roel Jennissen (WODC), Jeroen Ooijevaar (CBS) en Vina Wijkhuijs (Instituut Fysieke Veiligheid; voorheen WODC)	177
6.1	De veranderende politieke context	177
6.1.1	EU-regelgeving	178
6.1.2	Recente uitbreidingen van de EU en overgangsregelingen voor nieuwe lidstaten	179
6.2	Immigratietrends 2000-2012	180
6.2.1	Migratie vanuit de EU uitgesplitst naar de vorige plaats van verblijf	180
6.2.2	Migratie vanuit de EU, naar leeftijd en geslacht	182
6.2.3	Migratie vanuit de EU, naar migratiemotief	184
6.3	Migratie vanuit Nederland naar andere landen van de EU	187
6.3.1	Emigratie van in Nederland geboren en naar de rest van de EU	188
6.3.2	Retour(- of vervolg)migratie	189
6.3.3	Een voorbeeld van intra-EU-migratie over bescheiden afstand: Verhuizingen van Kerkrade naar Herzogenrath	191
6.4	Mogelijke toekomstige ontwikkelingen	194
	Bijlage 6.1 Tabellen bij hoofdstuk 6	197

7 Conclusie en een voorzichtige blik op de toekomst Roel Jennissen (WODC) en Han Nicolaas (CBS) — 201

- 7.1 Immigratie onderverdeeld naar migratietype — 201
- 7.2 Een voorzichtige blik op de toekomst — 203
 - 7.2.1 Toekomstige immigratie — 203
 - 7.2.2 Toekomstige Emigratie — 207
- Literatuur — 209
- Bijlage 7.1 Tabel bij hoofdstuk 7 — 210

Summary— 211

Afkortingen

AC	Aanmeldcentrum
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Ama	Alleenstaande minderjarige asielzoeker
Amv	Alleenstaande minderjarige vreemdeling
APS firms	Advanced Producer Service firms
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BBP	Bruto Binnenland Product
BNP	Bruto Nationaal Product
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDA	Christen-Democratisch Appèl
CPB	Centraal Planbureau
DR Congo	Democratische Republiek Congo
EASO	European Asylum Support Office
EC	Europese Commissie
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EER	Europese Economische Ruimte
EG	Europese Gemeenschap
EHOR	Europese Hoger Onderwijsruimte
EMN	Europees Migratienetwerk
EP	Europees Parlement
EU	Europese Unie
EVA	Europese Vrijhandelsassociatie
EVRM	Europees verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
GBA	Gemeentelijk Basisadministratie
GEAS	Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel
Hbo	Hoger Beroepsonderwijs
HRT	Herintegratie Regeling Terugkeer
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDIAC	Informatie- en Analysecentrum van de IND
IOM	International Organization for Migration
KNIL	Koninklijk Nederlandsch-Indisch Leger
LLL-prg	Leven Lang Leren-programma
MOE	Midden- en Oost Europees
MoMi	Modern Migratiebeleid
MVV	Machtiging tot Voorlopig Verblijf
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NIDI	Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut
Nuffic	Netherlands universities foundation for international cooperation
NVD	Nederlandse Vereniging voor Demografie
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OvD	Overeenkomst van Dublin
Pb	Publicatieblad
PvdA	Partij van de Arbeid
pc	personal computer

PVV	Partij voor de Vrijheid
REAN	Return and Emigration of Aliens from the Netherlands
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
ROA	Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt
RWI	Rechtsbestel, Wetgeving, Internationale- en vreemdelingenangelegenheden
SER	Sociaal-Economische Raad
SSB	Sociaal Statistisch Bestand
Stb	Staatsblad
Stc	Staatscourant
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
THESIM	Towards Harmonised European Statistics on International Migration
TK	Tweede Kamer
Trb	Tractatenblad
TWV	Tewerkstellingsvergunning
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
Vb	Vreemdelingenbesluit
VK	Verenigd Koninkrijk
VS	Verenigde Staten
VVA	Verblijfsvergunning asiel
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VVR	Verblijfsvergunning Regulier
Vw	Vreemdelingenwet
Wib	Wet inburgering buitenland
WIIW	Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche
WLO	Welvaart en Leefomgeving
Wo	Wetenschappelijk Onderwijs
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WRR	Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid

Samenvatting

In deze studie is voor de belangrijkste migratietypen (arbeid, gezin, studie en asiel) een overzicht gemaakt van de omvang, de verdeling over de herkomstlanden en de demografische samenstelling van de migratiestromen. Daarnaast is een apart hoofdstuk gewijd aan intra-EU migratie. Bij de beschrijving van de verschillende migratietypen is ook aandacht besteed aan ontwikkelingen in de loop van de tijd en de achtergronden hiervan, waarbij de nadruk ligt op de periode vanaf 2000. Dit heeft geresulteerd in vijf thematische hoofdstukken, die elk een bepaald migratietype behandelen. In deze samenvatting zijn de belangrijkste bevindingen per migratietype op een rij gezet. Hierbij wordt voornamelijk ingegaan op recente ontwikkelingen in de totale instroom en op de mogelijke toekomstige ontwikkelingen.

De belangrijkste bevindingen per migratietype

Arbeidsmigratie

In het jaar 2007 ging de Nederlandse arbeidsmarkt open voor personen uit de Midden- en Oost-Europese lidstaten die in 2004 lid van de EU werden. Door de grote toestroom van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa werd vanaf dit jaar arbeidsmigratie weer het belangrijkste migratiemotief van niet-Nederlanders die naar Nederland migreren. De arbeidsimmigratie nam toe van ongeveer 16.000 in 2004 tot bijna 42.000 in 2008. Na een lichte daling in 2009, mogelijk het gevolg van de verslechterde economische situatie in Nederland, laat het aantal arbeidsmigranten in de laatste jaren weer een stijging zien. Arbeidsmigratie was voor het laatst in de eerste helft van de jaren zeventig het belangrijkste immigratiemotief, toen gastarbeiders uit mediterrane gebieden naar Nederland kwamen om vacatures aan de bodem van de arbeidsmarkt op te vullen. Behalve het verschil in herkomstlanden, is ook het gegeven dat tegenwoordig de arbeidsmigratie voor een groter deel uit hoger opgeleiden bestaat een verschil met de arbeidsmigratie in de eerste drie decennia na de Tweede Wereldoorlog.

Niet alleen in absolute aantallen neemt het aantal arbeidsmigranten toe, ook relatief gezien bestaat een steeds groter wordend aandeel van de (niet-Nederlandse) immigratie uit arbeidsmigranten. Sinds 2000 is dit aandeel vrijwel verdubbeld, van 21% in 2000 tot 40% in 2011.

Het aandeel Polen onder de arbeidsmigranten uit de nieuwe lidstaten zal in de komende jaren waarschijnlijk dalen en het aandeel Bulgaren, Roemenen en Hongaren zal toenemen. Op de lange termijn zal deze arbeidsmigratie vermoedelijk substantieel gaan dalen vanwege convergerende welvaartsniveaus en het feit dat de vergrijzing ook sterk zal gaan toeslaan in de landen ten oosten van het voormalige IJzeren Gordijn. De vraag is dan ook of Nederland zich tegen die tijd genoodzaakt zal zien om laagopgeleide en middelbaar opgeleide arbeidskrachten van buiten de EU toe te laten.

Om de immigratie van hoogopgeleiden te stimuleren werd in oktober 2004 de zogenoemde kennismigrantenregeling ingevoerd. De regeling moet het door een snelle, laagdrempelige en duidelijke procedure aantrekkelijker maken voor kennismigranten om zich in Nederland te vestigen. Vanaf de invoering van de kennismigrantenregeling tot en met 2009 zijn ruim 30.000 eerste verblijfsvergunningen verleend onder het verblijfsdoel 'kennismigrant'. De trend in het aantal kennismigranten is gelijk aan die van het totale aantal arbeidsmigranten: een jaarlijks stijgende lijn tot

en met 2008, een daling in 2009 gevolgd door een stijging in 2010 en 2011. De specifieke samenstelling van de groep kennismigranten naar nationaliteit, waarbij bijvoorbeeld het grote en stijgende aantal Indiase migranten opvalt, wijst erop dat met de kennismigrantenregeling een nieuwe doelgroep, die uit niet-westerse landen komt, wordt aangetrokken.

Gezinsmigratie

De totale jaarlijkse gezinsmigratie is tot en met 2003 redelijk constant gebleven (gemiddeld ongeveer 35.000 personen per jaar) om vervolgens in de jaren van 2004 tot en met 2006 een substantieel lager niveau aan te nemen (gemiddeld ongeveer 25.000 personen per jaar). Deze daling heeft naar alle waarschijnlijkheid te maken met de in november 2004 in werking getreden beleidsmaatregelen die tot doel hadden de gezinsmigratie te beperken. Vooral het aantal gezinsherenigers uit Turkije en Marokko, de twee landen waar de meeste gezinsmigranten in de periode vanaf 1995 vandaan kwamen, daalde na 2003 sterk. De gezinsmigratie van personen met geboorteland Polen, in de jaren vanaf 2006 het land waar de meeste gezinsmigranten vandaan kwamen, stijgt echter sterk vanaf 2003. De stijging van het aantal gezinsmigranten uit Oost-Europa, maar ook een toegenomen gezinsmigratie uit landen waar relatief veel asiel- en kennismigranten vandaan komen, zorgt ervoor dat het totale aantal gezinsmigranten dat naar Nederland komt weer substantieel toeneemt na 2007.

Het aantal migranten dat in het kader van gezinshereniging naar Nederland kwam, is in de jaren 2005 tot en met 2011 redelijk stabiel gebleven op een niveau van iets meer dan 10.000 per jaar. Het aantal gezinsvormers dat naar Nederland kwam is daarentegen in deze periode vrijwel gehalveerd tot 7.000 in 2011. De hierboven genoemde beleidsmaatregelen die per 1 november 2004 van kracht werden zijn hier naar alle waarschijnlijkheid debet aan.

Op de te verwachten ontwikkelingen in de gezinsmigratie naar Nederland zijn verschillende factoren van invloed. De belangrijkste zijn de toekomstige arbeids- en asielmigratie en het Nederlandse toelatingsbeleid. Uit de ontwikkelingen met de 'gastarbeiders' uit Turkije en Marokko sinds de jaren zeventig blijkt dat arbeidsmigratie kan leiden tot gezinsmigratie. Nog altijd komen uit deze twee landen veel gezinsmigranten. Zo kwamen er in 2011 ongeveer 4.000 gezinsmigranten uit Marokko of Turkije naar Nederland. Sinds er met de voorbereiding van de EU in 2004 en 2007 een nieuwe stroom arbeidsmigranten naar Nederland op gang is gekomen is het de vraag of het migratiegedrag van deze nieuwe arbeidsmigranten overeenkomsten gaat vertonen met de Turken en Marokkanen (die veelal in Nederland bleven waardoor een nieuwe stroom migranten naar Nederland kwam, de gezinsherenigers) of met de Spanjaarden en Italianen die in de jaren zestig en zeventig naar Nederland kwamen en voor het overgrote deel weer terugkeerden naar hun geboorteland. Vooralsnog lijkt het er op dat de geneigdheid van Oost-Europese arbeidsmigranten om terug te keren naar het land van herkomst (op termijn het alternatief¹ voor gezinsmigratie) groter is dan die van Turken en Marokkanen. Ook de ontwikkelingen op het gebied van asiel kunnen een grote invloed hebben op gezinsvorming en -hereniging. De Nederlandse regering houdt in de beleidsvorming dan ook rekening met deze categorie gezinsmigranten. De toekomstige omvang van deze categorie gezinsmigranten hangt uiteraard sterk samen met de asielinstroom. Het is echter lastig om de instroom van het aantal asielzoekers in de toekomst te voorspellen.

¹ Dit is uiteraard niet helemaal waar aangezien men ook een relatie kan aangaan met een ingezetene of vrijgezel kan blijven.

Toekomstige ontwikkelingen op het gebied van gezinsvorming en -hereniging hangen ook sterk samen met het Nederlandse gezinsmigratiebeleid. Eind 2009 kondigde het kabinet aanvullende maatregelen op het gebied van gezinsmigratie aan. Deze hadden betrekking op inburgering en integratie, bestrijding van fraude en misbruik, de Europaroute en de versterking van emancipatie.

De mogelijkheden voor de Nederlandse overheid om de gezinsmigratie te beperken door de toelatingseisen aan te scherpen, lijken echter beperkt nu steeds meer regelgeving vanuit 'Brussel' op de nationale overheden neerdaalt.

Studiemigratie

Studiemigratie is in de afgelopen decennia fors gestegen: er studeren steeds meer studenten in het buitenland voor het hele curriculum of een deel daarvan. Internationale programma's zoals het Erasmus-programma hebben een belangrijke impuls gegeven aan de internationale mobiliteit van studenten in Europa.

Het internationale karakter van het Nederlandse hoger onderwijs blijkt vooral uit het stijgende aantal buitenlandse studenten dat naar Nederland komt voor het behalen van een diploma of voor een deel daarvan (Erasmus-programma). Het aantal buitenlandse studenten in het Nederlands hoger onderwijs is de afgelopen jaren toegenomen. In vergelijking met het aantal buitenlandse studenten in het Nederlands hoger onderwijs in studiejaar 2004/2005 (28.200) is dit aantal in studiejaar 2011/2012 verdubbeld tot 56.100. Het toenemende aanbod aan Engelstalige opleidingen speelt mogelijk een rol in deze internationalisering van het Nederlandse hoger onderwijs.

Nederland herbergt vooral diploma-mobiele studenten uit Duitsland (45%), maar verder ook uit China (8%) en België (4%). Daarnaast valt de sterke groei in het aantal studenten uit Bulgarije en Griekenland op. Meer in het algemeen geldt dat de diplomamigratie uit de nieuwe lidstaten van de EU in de afgelopen zes jaar sterker is gegroeid dan die uit de totale EU.

De diplomamobiliteit onder Nederlandse studenten stijgt sinds 2000/2001: steeds meer Nederlandse studenten kiezen ervoor om hun studie in het buitenland te gaan volgen. Landen binnen de EU (met name Verenigd Koninkrijk, België, Duitsland en Frankrijk) zijn goed voor bijna 80% van de totale diplomamobiliteit onder Nederlandse studenten. Verder is de VS een belangrijk bestemmingsland, sinds 2005/2006 gaan er zelfs meer studenten naar de VS dan naar Duitsland. Het aantal diplomamobiele Nederlandse studenten in het buitenland nam toe van ongeveer 11.800 in 2000/2001 tot bijna 20.000 in 2010/2011. Deze groei was iets sterker dan de groei in het aantal personen in het Nederlandse hoger onderwijs: per saldo steeg het percentage Nederlandse studenten dat een studie in het buitenland volgde van 2,4% naar 3,0%, nog altijd lager dan het Europees gemiddelde van 3,3%. Vanuit dit perspectief kan wel gezegd worden dat de Nederlands student in licht toenemende mate internationaal georiënteerd is.

De studiepuntenmobiliteit van Nederlandse studenten uit het wetenschappelijk onderwijs vertoont sinds 2004/2005 een dalend patroon: een steeds kleiner percentage geeft aan een stage of een deel van de studie in het buitenland te hebben gevolgd. In het hbo is dat percentage sinds 2004/2005 licht toegenomen. Het beeld wijkt hier dus af van dat bij de diplomamobiliteit.

In de vorige editie van de Migratiekaart werd de verwachting uitgesproken dat de studiemigratie uit de nieuwe EU-lidstaten Bulgarije en Roemenië verder zou gaan toenemen als het vrije verkeer van personen volledig geïmplementeerd zou zijn. De studiemigratie uit Bulgarije is inderdaad al flink toegenomen, voor Roemenië echter is een dergelijke ontwikkeling vooralsnog niet zichtbaar. Verwacht kan worden dat het toenemend aanbod van Engelstalige studies in Nederland een stimulans zal zijn

voor een verdere groei van studiemigratie van buitenlandse studenten naar Nederland. Tegelijkertijd zal het toenemende aanbod van Engelstalige studieprogramma's in het buitenland het naar verwachting interessanter maken voor Nederlandse studenten om in het buitenland te gaan studeren. Wellicht dat nieuwe initiatieven van de EU om de mobiliteit van studenten te bevorderen dit proces verder zal versterken. Een uitdaging voor Nederland is het behouden van buitenlandse studiemigranten voor de Nederlandse arbeidsmarkt.

Asielmigratie

Asielzoekers verlaten hun land van herkomst primair vanwege gewapende conflicten en systematische schendingen van mensenrechten. Armoede en natuurrampen kunnen echter eveneens een rol spelen. Terwijl een groot deel van de wereldwijde vluchtelingenpopulatie zijn toevlucht zoekt in buurlanden of in eigen land blijft, reist een klein deel door naar Europa,² Noord-Amerika of Oceanië om asiel aan te vragen. Het aantal asielaanvragen in Nederland wordt bepaald door de totale asielinstroom in Europa en de verdeling daarvan over de verschillende Europese landen. Het aantal eerste asielverzoeken in Nederland is in eerste jaren van het nieuwe millennium zeer sterk gedaald; van 39.000 in 2000 tot iets meer dan 6.000 in 2004. Sinds 2008 is het aantal eerste asielverzoeken redelijk stabiel op een niveau van 12.500 per jaar hoewel er een dalende trend zichtbaar is.

Het aantal asielverzoeken dat in de Europese Unie wordt ingediend laat de laatste jaren juist een stijgende trend zien, met name veroorzaakt door de nog steeds hoge aantallen asielzoekers uit Afghanistan en de toenemende onrust in Syrië. De omvang van de asielinstroom naar Nederland is moeilijk te voorspellen en afhankelijk van tal van factoren waar Nederland lang niet altijd invloed op heeft. In de begroting van Justitie voor het jaar 2014 wordt uitgegaan van 14.000 eerste en volgende asielverzoeken in 2014 en daaropvolgende jaren (TK 2013-2014, 33 750 VI nr. 2).

Intra-EU migratie

Met het openstellen van de arbeidsmarkt in 2007 voor personen uit de Midden- en Oost-Europese lidstaten die in 2004 lid werden van de EU, werd migratie binnen de EU (de intra-EU migratie) getalsmatig steeds meer van belang. In 2004 was 40% van de immigranten die naar Nederland kwamen afkomstig uit een ander EU-land. In 2012 is dit aandeel gestegen tot ruim 55%, ofwel bijna 90.000 personen. Het feit dat EU-onderdanen sinds mei 2006 niet langer hoefden te beschikken over een verblijfsvergunning als ze zich in een andere EU-lidstaat wilden vestigen, had tot gevolg dat steeds minder EU-burgers zich bij de IND meldden als ze naar Nederland kwamen: hun verblijfsrecht was immers verzekerd. De consequentie daarvan is dat van de overgrote meerderheid van de EU-onderdanen (en dus van een substantieel deel van het totale aantal niet-Nederlandse immigranten) geen migratiemotief bekend is. Dit is een belangrijke reden dat in dit hoofdstuk is gekeken naar de activiteiten die EU-onderdanen na hun komst in Nederland verrichten: wie zijn er na verloop van tijd gaan werken, wie hebben zich bij familie gevoegd of hebben een gezin gevormd, wie zijn aan een studie begonnen? Op deze manier kan ook van deze getalsmatig belangrijke migratiestroom informatie worden verkregen over de motieven waarom zij naar Nederland komen. Naast een inkomende stroom EU-burgers richting Nederland is er ook een substantiële migratiestroom vanuit Nederland naar andere EU-landen. Ook deze stroom is in de loop der jaren getalsmatig steeds belangrijker geworden en nam toe van 40.000

² Europa heeft ook te maken met vluchtelingen uit het eigen continent (bijvoorbeeld uit het voormalige Joegoslavië).

in 2004 tot 60.000 in 2012. Bijna vier op de tien vertrekkers vestigden zich in de buurlanden België en Duitsland.

1 Inleiding en algemene migratietrends

Roel Jennissen (WODC)

Internationale migratie vanuit en vooral naar Nederland is een onderwerp dat de maatschappelijke en politieke gemoederen al een aantal decennia bezighoudt. In deze publicatie, die een update is van de 'De Nederlandse migratiekaart: Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen' (Jennissen, 2011a) wordt geprobeerd een zo compleet mogelijk kwantitatief overzicht te geven van de aard, richting en omvang van migratiestromen van en naar Nederland. We zoomen daarbij in op de periode vanaf 2000. Ook zal in deze studie worden geprobeerd om inzicht te geven in de achtergronden van de ontwikkelingen in de verschillende migratietypen. Hierbij kan worden gedacht aan economische ontwikkelingen, migratiebeleid en politieke ontwikkelingen, zoals de uitbreiding van de Europese Unie of gewelddadige conflicten die geleid hebben tot vluchtingenstromen. Mede op basis van deze achtergronden worden voor de verschillende internationale migratietypen in dit rapport ook tentatieve toekomstvoorspellingen opgesteld.

Voordat in de volgende hoofdstukken specifiek aandacht wordt besteed aan trends in verschillende migratietypen worden in dit hoofdstuk de algemene trends ongeacht het migratietype in kaart gebracht. Dat gebeurt in de paragrafen 1.3 en 1.4. Deze paragrafen worden voorafgegaan door paragraaf 1.2 waarin wordt uiteengezet hoe deze publicatie is opgebouwd. Echter, voor verder wordt gegaan met het beschrijven van de opbouw van deze publicatie en het uiteenzetten van allerlei migratietrends, is het nodig enkele begrippen nader toe te lichten. Dat zal in de volgende paragraaf plaatsvinden.

1.1 Internationale migratie: definities

Het eerste begrip dat toelichting behoeft, is de term 'internationale migratie'. Wanneer is iemand een migrant? Het antwoord op deze vraag kent een ruimtelijke en een temporele dimensie. De ruimtelijke dimensie van internationale migratie is vrij duidelijk. Om een migrant te worden dient men een internationale grens te passeren.³ De temporele dimensie is een stuk vager: niet iedereen die een grens passeert is een migrant. De tijd dat iemand na de grensoverschrijding in het betreffende land verblijft, zou een bruikbare aanvullende maatstaf kunnen zijn om te bepalen of iemand een migrant is. De verblijfsduur is echter geen absoluut criterium, aangezien bijvoorbeeld sommige toeristen langer in een ander land verblijven dan bepaalde seizoenarbeiders of asielzoekers (United Nations, 1998).⁴ Verder hebben we in toenemende mate te maken met vormen van transnationalisme waarbij personen afwisselend in verschillende landen wonen (bijvoorbeeld in de winter in Spanje en in de zomer in Nederland). Vaak wordt het criterium gehanteerd dat een migrant iemand is die de *intentie* heeft om langer dan een jaar in een ander land te verblij-

³ Toch is zelfs deze ogenschijnlijk simpele definitie vatbaar voor discussie. Zo kan men er bijvoorbeeld over twisten of een (vermeende) asielzoeker die reeds voor de paspoortcontrole op Schiphol wordt aangehouden en in detentie genomen een internationale grens heeft gepasseerd, ondanks dat het geen twijfel leidt dat deze persoon uit het buitenland komt en zich de facto op Nederlands grondgebied bevindt.

⁴ De verblijfsduur voordat iemand tot de migrantenpopulatie wordt gerekend is vaak anders in verschillende landen. Dit leidt tot inconsistenties in databases waarin de internationale migratiedata van verschillende landen zijn opgenomen.

ven. Het CBS beschouwt iemand als migrant als iemand van plan is om langer dan vier maanden te blijven. Aangezien de in de volgende hoofdstukken uitgevoerde analyses aanzienlijk leunen op door het CBS verschaft gegevens, wordt in de onderhavige publicatie dit criterium als leidraad gebruikt. Indien de data afkomstig zijn uit een andere bron dan het CBS, kan het zijn dat van deze leidraad wordt afgeweken.

Een andere zaak die toelichting behoeft is de term migratietype. Met migratietype doelen we op de (officiële) reden waarom iemand besloten heeft te migreren. Dit kan zijn vanwege het aangaan van een arbeidsbetrekking in het buitenland (arbeidsmigratie), het zich voegen bij eerder gemigreerde gezinsleden (gezinsmigratie)⁵, het over de grens gaan studeren (studiemigratie), of het zoeken van een veilig heenkomen omdat men in het land van herkomst wordt vervolgd (asielmigratie). Deze migratietypen zullen in de hierboven genoemde volgorde worden behandeld in de hoofdstukken 2 tot en met 5.

Andere minder vaak voorkomende migratietypen zijn medische migratie, militaire migratie, pensioenmigratie en de migratie van au pairs. Een voorbeeld van medische migratie is de migratie van astmapatiënten naar Davos. Voorbeelden van militaire migratie zijn de repatriëring van personen die dienden in het Koninklijk Nederlandsch-Indisch Leger (KNIL) in 1950 en 1951. Ook kan men hierbij denken aan internationale migratie van en naar de legerbasis Seedorf (al hoewel men dat ook als een vorm van arbeidsmigratie zou kunnen zien) of aan migratie naar Frankrijk om te dienen in het Vreemdelingenlegioen. Pensioenmigratie is sterk in opkomst sinds de jaren negentig. Nederland ontvangt nauwelijks pensioenmigranten, maar er vertrekken vanuit Nederland wel behoorlijk wat pensioenmigranten. Het gaat hier voor een deel om autochtone Nederlanders die na hun werkzame leven zonniger en/of rustiger oorden opzoeken, en voor een deel om voormalige gastarbeiders die op hun oude dag terugkeren naar hun vaderland. Pensioenmigratie komt zijdelings aan de orde als in paragraaf 1.4 de emigratie uit Nederland besproken wordt. Voor een uitgebreide beschrijving van de trends in de migratie naar Nederland van au pairs wordt verwezen naar een studie van Schans et al. (2014).

Ook heeft Nederland te maken met grensoverschrijdingen om illegaal naar Nederland te migreren. Uiteraard komen deze grensoverschrijdingen niet voor in de officiële migratiestatistieken. Wel worden er regelmatig exercities verricht om het aantal in Nederland verblijvende illegalen te schatten. De meest recente illegalenschatting, die is uitgevoerd in 2011 en betrekking heeft op het jaar 2009, kwam uit op een totaal van 97.145 (95%-betrouwbaarheidsinterval 60.667–133.624) illegalen (Van der Heijden et al., 2011). Het gaat hier om een schatting van de omvang van de populatie. Jaarlijkse cijfers over de daadwerkelijke illegale migratie zijn er niet. Ook opeenvolgende illegalenschattingen kunnen hierbij geen soelaas bieden, aangezien een deel van de in Nederland verblijvende illegalen legitiem met een ander migratiemotief Nederland zijn binnengekomen, maar na verloop van tijd hun legale grond om in Nederland te verblijven hebben verloren.

De beweegredenen waarom iemand naar Nederland gemigreerd is, hoeft niet noodzakelijkerwijs overeen te komen met het toelatingscriterium waarop hij of zij zich toegang tot het Nederlands grondgebied heeft verschaft en derhalve in de statistieken staat geregistreerd. Zo getuigt het bijvoorbeeld van naïviteit om te veronderstellen dat bij geen enkele asielzoeker of gezinsmigrant deels economische motieven ten grondslag liggen aan zijn of haar beslissing om te migreren. Toch wordt in deze

⁵ In dit specifieke geval gaat het om gezinshereniging. Als iemand een huwelijk of een samenlevingsovereenkomst aangaat met iemand die in het buitenland woont en deze persoon vervolgens migreert om te gaan samenwonen dan spreekt men over gezinsvormende migratie.

studie het geregistreerde migratiemotief als uitgangspunt genomen voor de verdere analyses. Dit wordt onder meer gedaan omdat, ondanks dat de daadwerkelijke migratiemotieven van de verschillende groepen elkaar deels kunnen overlappen, het in de praktijk gaat om verschillende groepen migranten afkomstig uit verschillende landen. Deze groepen verschillen behoorlijk in cultureel en sociaal-economisch opzicht. Zo is bijvoorbeeld de arbeidsparticipatie in de eerste jaren van verblijf in Nederland onder asiel- en gezinsmigranten beduidend lager dan onder arbeidsmigranten (zie bijvoorbeeld Sprangers et al., 2004; Jennissen & Oudhof, 2008). Een belangrijkere reden om onderscheid te maken naar het geregistreerde migratiemotief is dat we per migratiemotief te maken hebben met verschillende achterliggende (economische) theoretische kaders, waarin ook het toelatingsbeleid een belangrijke rol speelt (zie Jennissen, 2011b). Ten slotte kan het maken van een onderscheid tussen verschillende migratietypen ook nuttig zijn voor het fabriceren van internationale migratieprognoses (zie bijvoorbeeld De Beer, 2008).

1.2 Leeswijzer

Dit boek heeft een aantal thematische hoofdstukken (2 tot en met 6), waarin specifieke migratietypen worden behandeld. Het gaat om achtereenvolgens: arbeidsmigratie (hoofdstuk 2), gezinsmigratie (hoofdstuk 3), studiemigratie (hoofdstuk 4), asielmigratie (hoofdstuk 5) en intra-EU-migratie (hoofdstuk 6). Deze hoofdstukken bevatten beschrijvingen van de trends in migratie naar een aantal indicatoren zoals herkomst- en (in het geval van emigratie) bestemmingsland, nationaliteit, herkomstgroepering, leeftijd en geslacht. Er wordt gefocust op de periode van 2000 tot en met 2011.⁶ Vaak wordt bij de herkomst- en/of bestemmingslanden een top 5 genoemd. Het gaat dan om de top 5 over de gehele periode waarop de betreffende trend betrekking heeft. Ook worden mogelijke verklaringen voor eventuele trends of trendbreuken aangedragen. De thematische hoofdstukken worden afgesloten met een paragraaf waarin verwachtingen worden uitgesproken over toekomstige ontwikkelingen van het betreffende migratietype. Het boek wordt besloten met een hoofdstuk (7) waarin een beschrijvende analyse over de verdeling van de totale immigratie over de verschillende in de thematische hoofdstukken onderscheiden migratietypen wordt gepresenteerd. Verder bevat dit afsluitende hoofdstuk ook tentatieve prognoses over de toekomstige totale immigratie en emigratie. In het hoofdstuk over studiemigratie wordt evenveel aandacht besteed aan emigratie uit Nederland als aan de Nederland binnenkomende migratie. In de andere hoofdstukken is de emigratie uit Nederland, voornamelijk vanwege het slechts in beperkte mate voorhanden zijn van geschikte gegevens, vrij stiefmoederlijk behandeld. Verder wordt in dit hoofdstuk niet zo strak vastgehouden aan de in paragraaf 1.1 geïntroduceerde leidraad om iemand als migrant te beschouwen als hij of zij de intentie heeft om langer dan vier maanden te blijven. Zo wordt bijvoorbeeld naast diplomamigratie ook studiepuntmigratie, waarbij men vaak slechts maar enkele weken in het buitenland vertoeft, behandeld. Het hoofdstuk over asielzoekers wijkt enigszins af doordat, anders dan in de andere thematische hoofdstukken, bij het bestuderen van de mogelijke achtergronden en determinanten van de asielstromen richting Nederland niet alleen naar de absolute omvang van de instroom is gekeken. Ook het relatieve aandeel in de totale instroom van asielzoekers in de EU/EVA-zone dat Nederland voor haar rekening neemt, wordt onder de loep genomen. De reden hiervoor is dat de totale instroom voor een zeer groot deel wordt bepaald door

⁶ Voor gezins- en studiemigratie wordt, vanwege het ontbreken van bepaalde vereiste gegevens, gefocust op een wat afwijkende periode.

push-factoren in het land van herkomst. Om te kunnen onderzoeken of bijvoorbeeld de economische situatie in Nederland of het Nederlandse asielbeleid invloed heeft op de toestroom van asielzoekers is voor deze opzet gekozen.

1.3 Trends in de totale immigratie en emigratie

Mede ingegeven door innovaties gedurende de Tweede Wereldoorlog nam de techniek, en dan met name op het gebied van transport en telecommunicatie, vanaf de jaren veertig een enorme vlucht (Nierop, 1995). Dit leidde tot een aanzienlijke daling van de (psychologische) kosten van internationale en zelfs intercontinentale migratie. Internationale migratie nam hierdoor niet alleen in omvang toe maar kreeg ook een meer divers karakter doordat de verscheidenheid van de herkomstgebieden sterk toenam (Castles & Miller, 2003). Volgens Massey (2003) kan internationale migratie gedurende deze tweede globaliseringsgolf worden onderverdeeld in twee perioden. Het einde van de Koude Oorlog is hierbij de waterscheiding. Tijdens de Koude Oorlog, zo stelt Massey, werd internationale migratie kunstmatig laag gehouden. Dit veranderde na de ineenstorting van het communistische systeem in Centraal- en Oost-Europa, waarna internationale migratie sterk toenam. Hierbij ging het niet alleen om asielzoekers, etnische migranten en migranten met een economisch motief afkomstig uit landen van het voormalige Oostblok zelf, maar ook om migranten uit verschillende geïmplodeerde staten in de Derde Wereld (bijvoorbeeld Afghanistan of Somalië). De regimes in deze landen konden gedurende de Koude Oorlog met behulp van financiële en materiële steun van de Sovjet-Unie overeind blijven. Dit gold overigens niet alleen voor derdewereldlanden die onder de invloedssfeer van de Sovjet-Unie stonden. Ook de westerse wereld trok na de Koude Oorlog haar handen af van verschillende dictatoriaal geleide staten in de Derde Wereld, die hierdoor implodeerden (Zaire, nu de Democratische Republiek Congo geheten, bijvoorbeeld). Deze staatsimplosies mondden vaak uit in etnisch geweld tussen de verschillende bevolkingsgroepen in deze landen met hun door de voormalige kolonisator getrokken kunstmatige grenzen. Dit alles leidde ertoe dat de wereld te maken kreeg met toenemende aantallen (internationale) migranten die het geweld in hun herkomstland ontvluchtten. Bovendien was de onrust die gepaard ging met de transitie van het bipolaire systeem ten tijde van de Koude Oorlog naar het mondiale systeem waarin de Verenigde Staten als enige supermacht opereerde op zijn zachtst gezegd niet bevorderlijk voor de economische groei in bepaalde delen van de wereld. De toch al grote welvaartsverschillen tussen de westerse geïndustrialiseerde landen en overige landen werden in veel gevallen nog groter. Boven genoemde onrust zorgde er ook voor dat de onzekerheid omtrent het beschikken over voldoende bestaansmiddelen in veel landen groter werd. Een manier om de risico's op onvoldoende gezinsinkomen te spreiden is (internationale) migratie van één of meerdere gezinsleden.

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

1.3.1 Immigratie

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

om de tekorten aan de onderzijde van de arbeidsmarkt, die ontstonden door ongekende economische groei in de naoorlogse periode, op te vullen. Deze migratiegolf eindigde met de recessie van 1973, waardoor de arbeidstekorten als sneeuw voor de zon verdwenen en de West-Europese landen restrictief beleid inzake arbeidsmigratie afkondigden. In Nederland eindigde de eerste migratiegolf van laagopgeleide arbeidsmigranten relatief laat. Daar waar in omringende landen al in 1973 werd gestopt met het werven van gastarbeiders, kwam de officiële werving in Nederland pas in 1975 zo goed als stil te liggen (Lakeman, 1999; Van de Beek, 2010). Deze eerste migratiegolf werd gevolgd door gezinsmigratie in de vorm van zowel gezinshereniging als gezinsvorming. Een groot deel van de arbeidsmigranten uit Turkije en Marokko ging er namelijk toe over om hun familie naar Nederland te laten komen. Dit in tegenstelling tot de arbeidsmigranten uit Zuid-Europa, van wie de meesten ervoor kozen om terug te keren naar hun land van herkomst. Vanaf 1976 tot en met 2005 was gezinsmigratie het meest voorkomende immigratietype van niet-Nederlanders in Nederland. In de jaren tachtig kreeg Nederland te maken met wat White (1993) de postindustriële migratiegolf noemt. Volgens White bestaat deze voornamelijk uit asielzoekers, hoger opgeleide arbeidsmigranten en illegalen. In Nederland waren het vooral de asielzoekers die samen met gezinsmigranten het beeld van de immigratie gingen bepalen.

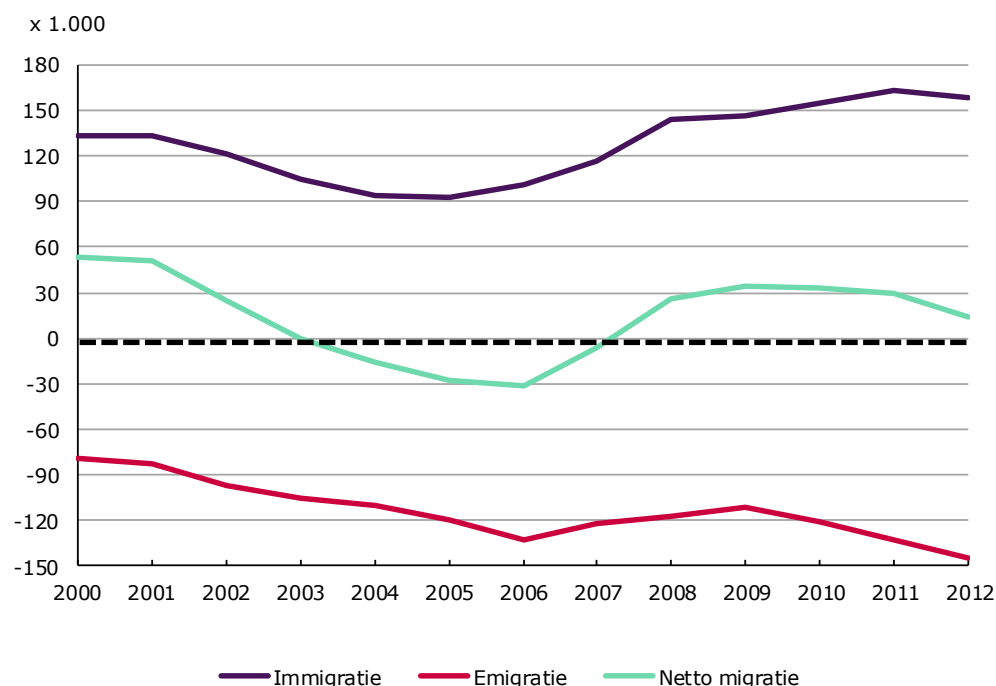
Naast deze drie migratiegolven (arbeidsmigratie van laagopgeleiden, daarop volgende gezinsmigratie en postindustriële migratie) kregen veel West-Europese landen, waaronder Nederland, te maken met postkoloniale migratie. Een gedetailleerde beschrijving van de postkoloniale migratie uit Nederlands-Indië, Suriname en de voormalige Nederlandse Antillen is te vinden in hoofdstuk 7 van de vorige versie van de Migratiekaart (Oostindie & Schoorl, 2011).

De door White (1993) onderscheiden gezinsmigratiegolf echode in Nederland lang na als gevolg van gezinsvormingsmigratie door Turken en Marokkanen. Een groot deel van de kinderen van Turkse en Marokkaanse gastarbeiders liet een partner uit het buitenland overkomen. De effecten van verschillende beleidsmaatregelen om gezinsmigratie te beperken zijn ook terug te vinden in de immigratiecijfers. Zo werd in 1993 besloten om de voorwaarden voor gezinsmigratie beduidend aan te scherpen. Er kwam een inkomensvereiste (70% van het sociaal minimum voor echtparen) voor gezinsmigratie. Verder werd bepaald dat een verzoek tot gezinshereniging binnen drie jaar na aankomst in Nederland moest worden gedaan en dat men minimaal drie jaar in Nederland moest verblijven alvorens men een partner via gezinsvormingsmigratie uit het buitenland kon laten overkomen (Bonjour, 2007). Met ingang van het nieuwe Vreemdelingenbesluit 2000, dat overigens pas op 1 april 2001 in werking trad, werd de inkomenseis verder verhoogd tot 100% van het minimumloon. Deze beleidsmaatregelen leidden naar alle waarschijnlijkheid tot de dalende immigratiecijfers na de jaren 1993 en 2001.

De meest recente beleidsmaatregelen die beogen gezinsmigratie verder terug te dringen werden ingevoerd per 1 november 2004. Het betrof een aanscherping van de inkomenseis tot 120% van het minimumloon en de verhoging van de minimale leeftijd waarop men kan overgaan tot gezinsvormingsmigratie van 18 naar 21 jaar. Deze beleidsmaatregelen, lijken, zoals in figuur 1.1 te zien is, op het eerste gezicht geen grote invloed te hebben gehad op de totale instroom. Toch is het aantal gezinsmigranten in 2004 en 2005 beduidend lager dan in 2003. Deze daling wordt echter deels gecamoufleerd door een stijging van het aantal arbeidsmigranten uit de nieuwe EU-lidstaten in Centraal- en Oost-Europa vanaf 2003. Tot 2006 ging het hier vooral om arbeidsmigranten afkomstig uit Polen. Vanaf 2006 dragen ook arbeidsmigranten uit Bulgarije en Roemenië bij aan de toename van de migratie naar Nederland. Verder is er vanaf dat jaar ook sprake van een opvallende toename van het aantal arbeidsmigranten uit de West- en Zuid-Europese landen die al voor 2004

lid van de EU waren. Vooral uit Spanje komen sinds het uitbreken van de financiële crisis en het hierdoor hoog opgelopen Spaanse werkloosheidscijfer steeds meer migranten naar Nederland. Zo is uit cijfers van het CBS af te leiden dat in de periode vanaf 2007 tot en met 2012 het aantal Spanjaarden dat jaarlijks naar Nederland migreerde met bijna 170% is toegenomen. Het absolute aantal Spaanse en andere Zuid-Europese immigranten blijft echter nog steeds ver achter bij het aantal Poolse immigranten.

Figuur 1.1 Immigratie, emigratie* en netto migratie, Nederland 2000-2012



* Inclusief saldo administratieve correcties. De emigratie is hier in negatieve getallen uitgedrukt. Dit is gebeurd om de figuur overzichtelijk te houden en vanwege het negatieve effect van de emigratie op de netto migratie. Een dalende lijn duidt dus in deze figuur op toenemende emigratie en een stijgende lijn op dalende emigratie.

Zie de tabel b1.1 en b1.3 in bijlage 1.1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS

1.3.2 Emigratie en netto migratie

Als we rekening houden met deze toename van de bevolking, zien we dat het emigratiecijfer in de eerste twee decennia na de Tweede Wereldoorlog aan een neerwaartse trend onderhevig was. In de jaren zeventig en tachtig varieerde de omvang van de emigratie uit Nederland niet erg, ook het emigratiecijfer per inwoner niet. In de jaren negentig was al sprake van een stijgende trend. De emigratie nam echter in het begin van de 21e eeuw sterk toe, om in 2006 met 132.500 emigranten een voorlopige piek te bereiken (zie figuur 1.1). Tot en met 2009 daalde de emigratie echter, om vervolgens weer toe te nemen tot een tot dan toe ongeëvenaarde hoogte van 144.500 emigranten in 2012. De samenstelling van de groep emigranten verschilt in deze meest recente periode aanzienlijk van de emigratie in de eerste twee decennia na de Tweede Wereldoorlog. Daar waar in de laatstgenoemde periode de emigratie bijna uitsluitend bestond uit autochtone Nederlanders, bestaat de groep emigranten in de 21e eeuw ongeveer voor twee derde uit allochtonen (Nico laas, 2006). Een ander belangrijk verschil met de emigratie in de jaren vijftig en

zestig is dat tegenwoordig niet-economische migratiemotieven een veel grotere invloed lijken te hebben. De emigratiewens van huidige potentiële emigranten wordt volgens Van Dalen et al. (2008) ook ingegeven door een negatieve beoordeling van de leefomgeving (bevolkingsdichtheid, milieuvervuiling, geluidsoverlast e.d.) en de samenleving (de mentaliteit van de bevolking, criminaliteit, de multiculturele samenleving e.d.). Toch is er ook in deze meest recente periode een belangrijke rol weggelegd voor economische motieven. Zo zorgen de relatief lage huizenprijzen in België en Duitsland volgens Van Dalen et al. voor een aanzienlijke emigratiestroom vanuit de Nederlandse grensgebieden naar deze twee buurlanden. Verder ligt het ook voor de hand dat er een relatie bestaat tussen de oplopende werkloosheid in Nederland vanaf 2009 en toenemende emigratie vanaf dat jaar. Deze toename komt waarschijnlijk voor een groot deel voor de rekening van terugkerende arbeidsmigranten uit Centraal- en Oost-Europese lidstaten van de EU, die een toekomst in Nederland sinds de financieel-economische crisis steeds minder rooskleurig zijn gaan inzien.

De hierboven in kaart gebrachte immigratie- en emigratietrends resulteerden in een netto migratiesaldo dat vanaf de jaren zestig in zo goed als alle jaren positief was. Zoals te zien is in figuur 1.1, kreeg Nederland vanaf 2003 te maken met een sinds de Tweede Wereldoorlog ongekend structureel vertrekoverschot. In 2008 lijkt het tij weer te zijn gekeerd. De meest recente cijfers duiden op een vestigingsoverschot, dat voornamelijk veroorzaakt wordt door recordaantallen immigranten in de jaren van 2008 tot en met 2011. Vanaf 2010 kwamen er jaarlijks meer dan 150.000 migranten naar Nederland. Alleen in het meest recente jaar (2012) is er sprake van een lichte daling. Onder deze immigranten bevonden zich veel arbeidsmigranten uit de landen in Centraal- en Oost-Europa die per 1 mei 2004 of 1 januari 2007 zijn toegetreden tot de EU.

Internationale migratie is na de jaren zestig, nadat de vruchtbaarheidscijfers in Nederland aanzienlijk waren gedaald, een belangrijke component van de bevolkingsdynamiek geworden. Tussen 2000 en 2013 groeide de Nederlandse bevolking met 915.625 mensen. Het netto migratiesaldo nam ongeveer 34% van deze toename voor zijn rekening. Hier komt bij dat internationale migratie ook een indirect effect op de bevolkingsgroei kan hebben. De vruchtbaarheidscijfers onder migrantenpopulaties zijn namelijk meestal hoger dan onder de autochtone bevolking. Dit is ook in Nederland het geval. De redenen hiervoor zijn een gemiddeld hoger kindertal in de herkomstgebieden en mogelijk een healthy migrant-effect⁷.

1.4 Gedetailleerde trends 2000-2012

Het is ondoenlijk om alle kenmerken van de migranten die naar Nederland komen of daarvandaan vertrekken in één statistisch overzicht te vangen. Om toch wat verdiepende inzichten te verschaffen wordt in deze paragraaf, zoals in de inleiding reeds is aangegeven, voor de periode vanaf het jaar 2000 nauwkeuriger naar de migrantenstromen van en naar Nederland gekeken. Hiertoe worden uitsplitsingen gemaakt naar achtereenvolgens nationaliteit (alleen voor immigratie), herkomstgroepering, land van bestemming (uiteraard alleen voor emigratie), leeftijd, geslacht en migratietype (alleen voor immigratie). Het is mogelijk om hier talloze dwarsverbanden te laten zien. Zo zijn immigranten met als herkomstgroepering Turkije relatief vaak gezinsmigrant, emigranten met als bestemming Spanje gemiddeld ouder dan dege-

⁷ Hiermee wordt het verschijnsel bedoeld dat migranten door de bank genomen gezonder zijn dan degenen die niet tot migratie overgaan. Hun betere (psychische) gezondheid komt vaak tot uitdrukking in hogere geboortecijfers en lagere sterfecijfers.

nen met de Verenigde Staten als bestemmingsland en zijn de meeste arbeidsmigranten mannen. Deze dwarsverbanden komen in deze paragraaf niet expliciet aan de orde. Wel zullen ze hier en daar ter sprake komen als een bepaalde trend nadere toelichting behoeft. Dit impliceert dat verklaringen die worden aangedragen voor trends in de ene uitsplitsing eigenlijk verklaringen voor trends in een andere uitsplitsing kunnen zijn. Zo is het heel goed mogelijk dat een daling van het aantal immigranten met een niet-westerse *herkomst* veroorzaakt wordt door strikter beleid dat de drempel om Nederland binnen te komen verhoogt voor personen met een niet-westerse *nationaliteit*. Het is bekend dat economische ontwikkelingen doorgaans een grote invloed op migratietrends hebben (zie bijvoorbeeld Jennissen, 2004). Zij zullen dan ook als verklaringen voor bepaalde trends in deze paragraaf ter sprake komen. Bij het bespreken van de trends zal ook, als hierdoor een trendbreuk verklaard kan worden, aandacht worden besteed aan het toelatingsbeleid.

1.4.1 Migratie naar nationaliteit, herkomstgroepering en land van bestemming

Immigratie naar nationaliteit

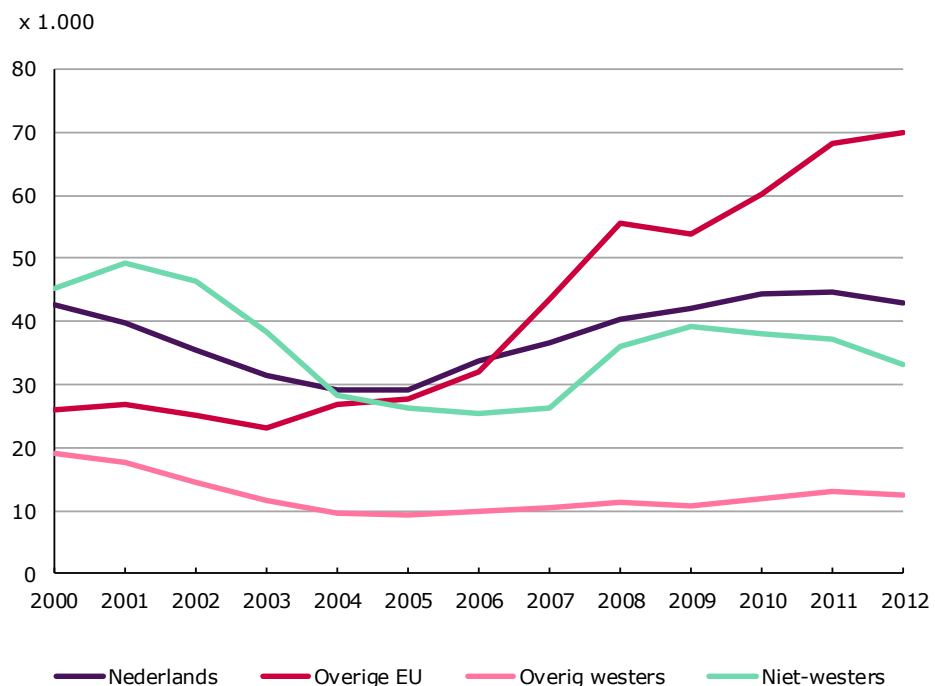
De hoogte van de toegangsdrempel tot het Nederlands grondgebied voor een individu hangt voor een groot deel samen met de nationaliteit van de betreffende persoon. Het hebben van de Nederlandse nationaliteit, maar ook de nationaliteit van een andere EU/EVA-lidstaat,⁸ houdt in de regel in dat men zich zonder verdere restricties in Nederland mag vestigen. Het immigratiebeleid kan derhalve alleen invloed uitoefenen op personen die niet de nationaliteit van een EU/EVA-lidstaat hebben. Verder kan men wat betreft de overige nationaliteiten een onderscheid maken tussen nationaliteiten waarbij men wel en waarbij men geen visum nodig heeft om Nederland binnen te komen. Officieel heeft dit, na afgifte van het visum, geen invloed op de vestigingsrechten, maar in de praktijk is het voor personen zonder visumplicht *ceteris paribus* makkelijker om zich in Nederland te vestigen. Zij hebben immers toestemming om tijdelijk in Nederland te verblijven en kunnen gedurende hun tijdelijke verblijf de omstandigheden zo naar hun hand zetten (bijvoorbeeld door het vinden van werk of het aangaan van een relatie) dat hiermee de basis gelegd wordt voor een meer permanent verblijf. Het onderscheid tussen visumplichtige en niet-visumplichtige landen loopt grofweg langs het door het CBS gehanteerde onderscheid tussen westerse en niet-westerse landen. De westerse landen zijn alle landen in Europa (exclusief Turkije en inclusief de voormalige Sovjet-Unie), Noord-Amerika en Oceanië. Daarnaast worden ook Indonesië en Japan door het CBS tot de westerse landen gerekend. Onder de niet-westerse landen worden de landen in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (inclusief Turkije, maar met uitzondering van Indonesië en Japan) verstaan. Naast het gegeven of men al dan niet met het toelatingsbeleid bepaalde migratiestromen kan beïnvloeden, is het ook nuttig om te kijken naar de nationaliteit van immigranten, omdat dit enigszins een indicatie kan geven van de culturele en sociaaleconomische bagage die immigranten met zich meenemen.

In figuur 1.2 zijn de ontwikkelingen in de immigratie naar nationaliteit weergegeven. In de eerste jaren van het nieuwe millennium daalde de immigratie voor alle vier in deze figuur onderscheiden groepen. Dit komt waarschijnlijk door de weinig florissante economische ontwikkelingen in deze jaren. In 2004 stabiliseerde deze daling voor de instroom van Nederlanders en buitenlandse personen met een niet-EU-nationaliteit – de zogenoemde ‘derdelanders’. De immigratie van Nederlanders

⁸ Het is echter wel zo dat in het verleden voor nieuwe EU-lidstaten in Centraal- en Oost-Europa, maar ook voor Griekenland, Spanje en Portugal, overgangsregelingen hebben gegolden voordat de onderdanen van deze staten onbeperkte permissie hadden om zich te vestigen in een andere EU-lidstaat.

begon in 2005 zelfs weer toe te nemen. De daling van de instroom van niet-Nederlandse EU-burgers was niet erg substantieel, mogelijk omdat de economische ontwikkelingen in veel omringende landen niet veel beter waren. Na de toetreding tot de EU van een achttal Centraal- en Oost-Europese landen op 1 mei 2004 werd deze beperkte daling omgebogen in een toename. Dit werd vooral veroorzaakt door een groter aantal immigranten met de Poolse nationaliteit. De toename van het aantal Oost-Europese immigranten werd versterkt in 2007 toen de tewerkstellingsvergunningplicht voor werknemers afkomstig uit deze landen werd afgeschaft en ook Bulgarije en Roemenië lid werden van de EU. Hierbij valt vooral het relatief grote aantal Bulgaren dat de weg richting Nederland gevonden heeft erg op. Het aantal immigranten dat in Bulgarije was geboren was in de periode van 2007 tot en met 2012 zelfs meer dan twee keer zo groot als het aantal in Roemenië geboren immigranten, terwijl het laatstgenoemde land toch ongeveer drie keer zoveel inwoners heeft. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat vele Bulgaarse migranten tot de Turkse minderheid behoren, die ongeveer 10% van de totale bevolking van Bulgarije uitmaakt. Deze Turkse Bulgaren zouden gebruik kunnen maken van reeds in Nederland aanwezige Turkse netwerken. Deze netwerken zouden de (psychische) kosten van de migratie van deze bevolkingsgroep aanzienlijk kunnen verlagen. Na 2007 nam de immigratie van niet-Nederlandse EU-burgers, ondanks de toenemende werkloosheid in Nederland, nog steeds toe. Alleen in 2009 was er een lichte daling waarneembaar. Het aantal migranten met een niet-westerse nationaliteit nam wel af na 2009, terwijl het aantal Nederlandse en overig westerse migranten vrij stabiel bleef.

Figuur 1.2 Immigratie naar Nederland, naar nationaliteit, 2000-2012*



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

Zie tabel b1.1 in bijlage 1.1 voor de onderliggende cijfers.

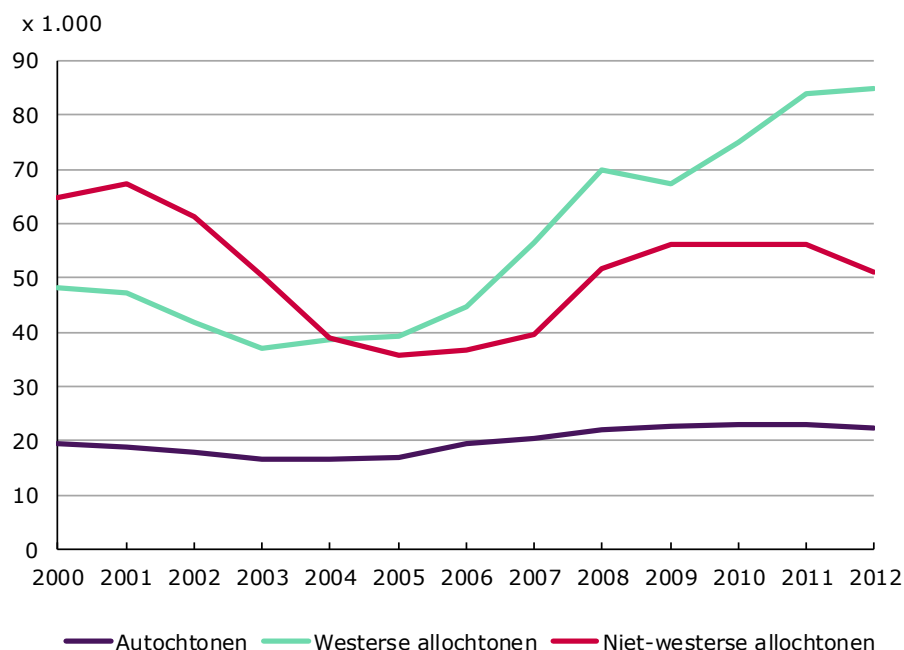
Bron: CBS

Immigratie naar herkomstgroepering

De herkomstgroepering van een persoon is doorgaans een betere indicator voor zijn of haar culturele en sociaaleconomische achtergrondkenmerken dan iemands nationaliteit. In deze studie hanteren we de CBS-definitie van herkomstgroepering. Volgens het CBS is een autochtoon een persoon van wie beide ouders in Nederland zijn geboren. Een allochtoon is een persoon van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren. Van allochtonen wordt het specifieke herkomstland in eerste instantie bepaald op basis van hun eigen geboorteland. Indien hun geboorteland Nederland is (dit is het geval bij de tweede generatie allochtonen), dan is het geboorteland van de moeder bepalend. Mocht dit laatste echter ook Nederland zijn, dan wordt de betreffende persoon ingedeeld op basis van het geboorteland van zijn of haar vader. De ontwikkeling in de immigratie naar herkomst is te zien in figuur 1.3. De variatie in de immigratie naar Nederland blijkt vooral te worden bepaald door schommelingen in de immigratie van allochtonen. De instroom van autochtonen is namelijk, zoals in figuur 1.3 te zien is, zo goed als constant gebleven. De immigratie van niet-westerse allochtonen is in de periode van 2001 tot en met 2004 gedaald. Aanscherpingen van het migratiebeleid, vooral op het gebied van asiel- en gezinsmigratie⁹, mede als gevolg van de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 op 1 april 2001, zijn hier waarschijnlijk voor een groot deel de achterliggende oorzaken. Daarnaast speelt hier ongetwijfeld ook de ongunstige ontwikkeling van de Nederlandse economie een belangrijke rol. In de eerste jaren van het nieuwe millennium was de economische groei beduidend lager dan in de voorafgaande jaren. Bovendien had Nederland te kampen met een oplopende werkloosheid in de periode van 2001 tot en met 2005. De hierboven genoemde zaken hadden waarschijnlijk ook invloed op de dalende instroom van personen met een westerse achtergrond in de periode van 2000 tot en met 2003. Daarna steeg het aantal westerse immigranten, voornamelijk vanwege de reeds genoemde uitbreiding van de Europese Unie in oostelijke richting. De in het najaar van 2008 begonnen en uit de kredietcrisis voortgekomen wereldwijde economische crisis heeft er niet voor gezorgd dat de immigratie van westerse allochtonen is gedaald. Wel is de toename van het aantal niet-westerse immigranten, die begon in 2005, vanaf 2009 verdwenen en in 2012 omgezet in een vrij substantiële daling.

⁹ Voor gezinsmigratie werd de inkomenseis opgeschoefd van 70% van het sociaal minimum voor echtparen naar 100% van het minimumloon.

Figuur 1.3 Immigratie naar Nederland, naar herkomstgroepering, 2000-2012



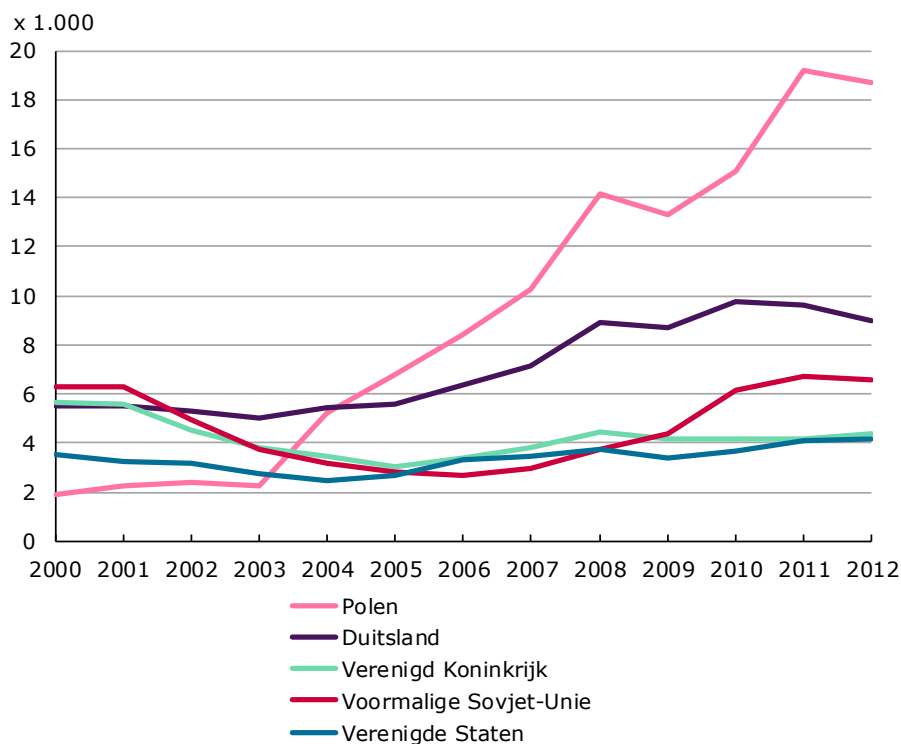
Zie tabel b1.2 in bijlage 1.1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS

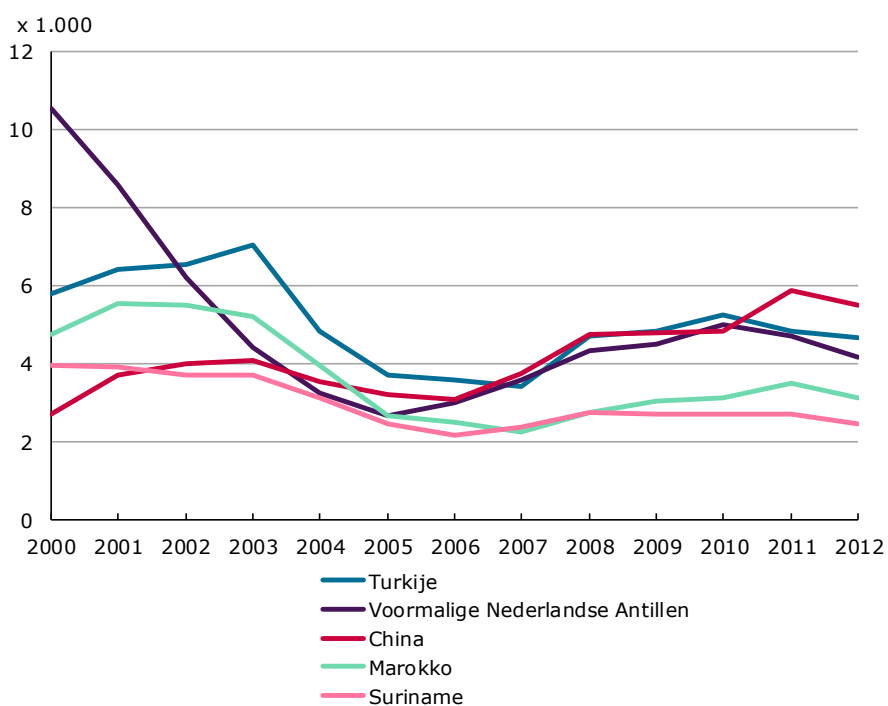
Polen en Duitsland waren de belangrijkste herkomstlanden van de westerse immigranten die in de periode van 2000 tot en met 2012 naar Nederland kwamen. Na de uitbreiding van de EU in 2004 zijn Polen verreweg de belangrijkste herkomstgroep in de totale instroom geworden. De herkomstlanden Verenigd Koninkrijk en de voormalige Sovjet-Unie hebben – zij het om verschillende redenen – in de periode van 2000 tot en met 2006 aan belang ingeboet. De dalende instroom van Britten hangt waarschijnlijk samen met de, tegen de Europese trend in, dalende werkloosheid in het Verenigd Koninkrijk in de jaren vanaf 2000 tot en met 2004. De afnemende immigratie van mensen met als herkomstgebied de voormalige Sovjet-Unie wordt waarschijnlijk veroorzaakt door een dalend aantal asiolverzoeken, met name uit de Noordelijke Kaukasus, en een dalend aantal personen dat in het kader van gezinsvorming migreert. Vanaf 2007 stijgt de immigratie uit de voormalige Sovjet-Unie weer. In dat jaar werd de Nederlandse arbeidsmarkt geopend voor onderdanen van de Baltische staten als gevolg van de toetreding tot de EU.

Figuur 1.4 Immigratie naar herkomstsgroepering, de vijf belangrijkste westerse en niet-westerse herkomstlanden, 2000-2012

a Westerse herkomstlanden



b Niet-westerse herkomstlanden



Zie tabel b1.2 in bijlage 1.1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS

De grote daling van het aantal Antillianen¹⁰ dat in de periode van 2000 tot en met 2005 naar Nederland migreerde springt meteen in het oog als we de in figuur 1.4 weergegeven immigratie van personen met een niet-westerse achtergrond nader bekijken. Eind jaren negentig en in het jaar 2000 schrapte de Antilliaanse overheid vele banen vanwege de tegenvallende economische situatie en door Nederland afgedwongen bezuinigingen op het overheidsapparaat (Reindersma, 2007). Dit veroorzaakte een piek in de migratie van de Antillen naar Nederland. Na 2000 daalde dit migratiecijfer weer. Het patroon van de instroom van personen met een Turkse, Marokkaanse en, in mindere mate, Surinaamse herkomst lijkt zich na 2003 te laten sturen door beleidsmaatregelen die tot doel hadden migratie vanwege gezinsvorming te beperken. De immigratie van mensen met China als herkomstland is na 2005 aan een opwaartse trend onderhevig. Mogelijk heeft dit te maken met de invoering van de zogenoemde Kennismigrantenregeling in oktober 2004.

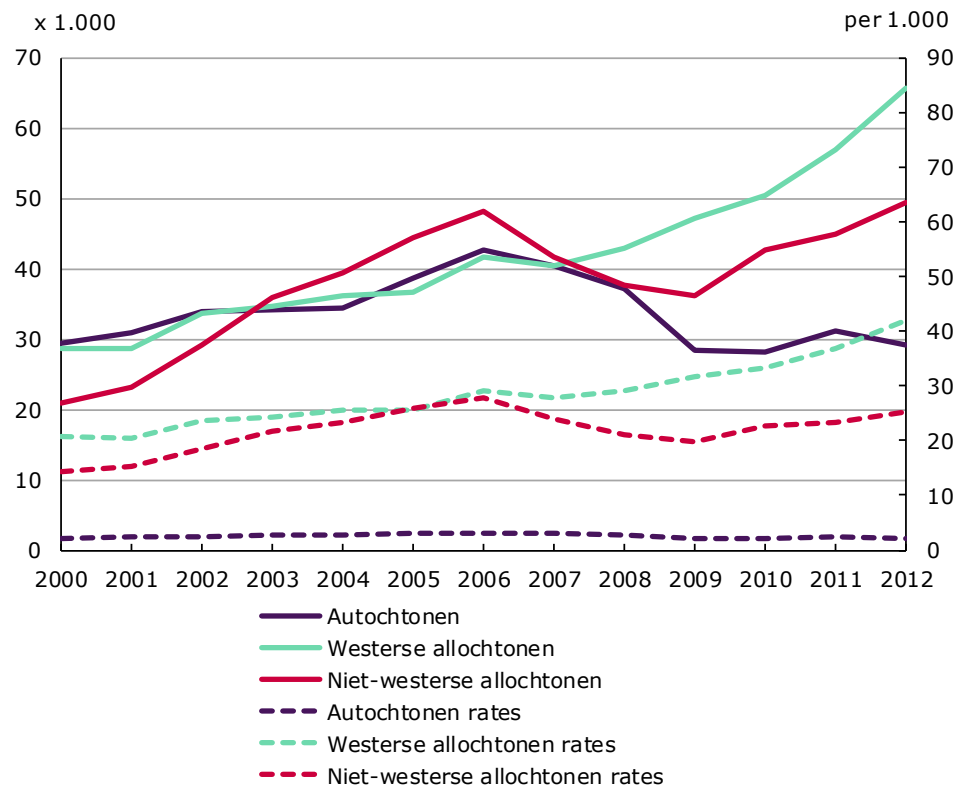
Emigratie naar herkomstgroepering

De emigratie uit Nederland verloopt tot 2007, zoals in figuur 1.5 is weergegeven, voor autochtonen en allochtonen volgens een zelfde patroon. Men moet echter wel bedenken dat de migratiebereidheid onder westerse allochtonen vele malen groter is dan die onder autochtonen, aangezien er veel meer autochtonen dan westerse allochtonen in Nederland wonen. In 2008 daalt de emigratie van autochtonen sterk om daarna te stabiliseren, terwijl de emigratie van westerse allochtonen blijft toenemen. Het is goed mogelijk dat de daling van de emigratie van autochtonen wordt veroorzaakt door de economische malaise, waardoor risicovolle ondernemingen zoals emigratie worden vermeden. De groei van de niet-westers allochtone bevolking was tot 2007 aanzienlijk groter dan die van de westerse bevolking.¹¹ Dit zal hebben bijgedragen aan de relatief sterke toename van de emigratie van niet-westerse allochtonen in de periode van 2000 tot en met 2006. In figuur 1.5 zijn ook emigratiecijfers per 1.000, die zijn afgezet tegen een secundaire y-as, weergegeven. Dit is gedaan om de verschillen in de neiging om tot emigratie over te gaan tussen de groepen aan te geven. Hieruit blijkt dat de groei van de emigratie van personen met een niet-westerse achtergrond tot 2007 dermate groot was dat hier ook andere factoren (bijvoorbeeld economische groei in de herkomstgebieden of een veranderend maatschappelijk klimaat jegens allochtonen) in het spel moeten zijn. In de periode van 2007 tot en met 2009 daalde de emigratie van niet-westerse allochtonen, net zoals die van autochtonen. Daarna nam deze emigratie echter weer toe.

¹⁰ Met Antillianen worden hier en in de rest van dit rapport personen met als herkomstland de voormalige Nederlandse Antillen met de begrenzing tot 1 januari 1986 (dus inclusief Aruba) bedoeld.

¹¹ Vanaf 2007 groeide ook de westerse bevolking en dan vooral de groep westerse allochtonen sterk. Dit kwam door de grote netto immigratie uit de Centraal- en Oost-Europese lidstaten van de Europese Unie waarvoor vanaf 1 januari 2007 vrij verkeer van personen is gaan gelden.

Figuur 1.5 Emigratie* uit Nederland, naar herkomstgroepering, 2000-2012



* Inclusief saldo administratieve correcties.

Zie tabel b1.3 in bijlage 1.1 voor de onderliggende cijfers. De cijfers waarmee de emigratiecijfers per inwoner zijn berekend, zijn te vinden op CBS Statline (www.statline.cbs.nl).

Bron: CBS

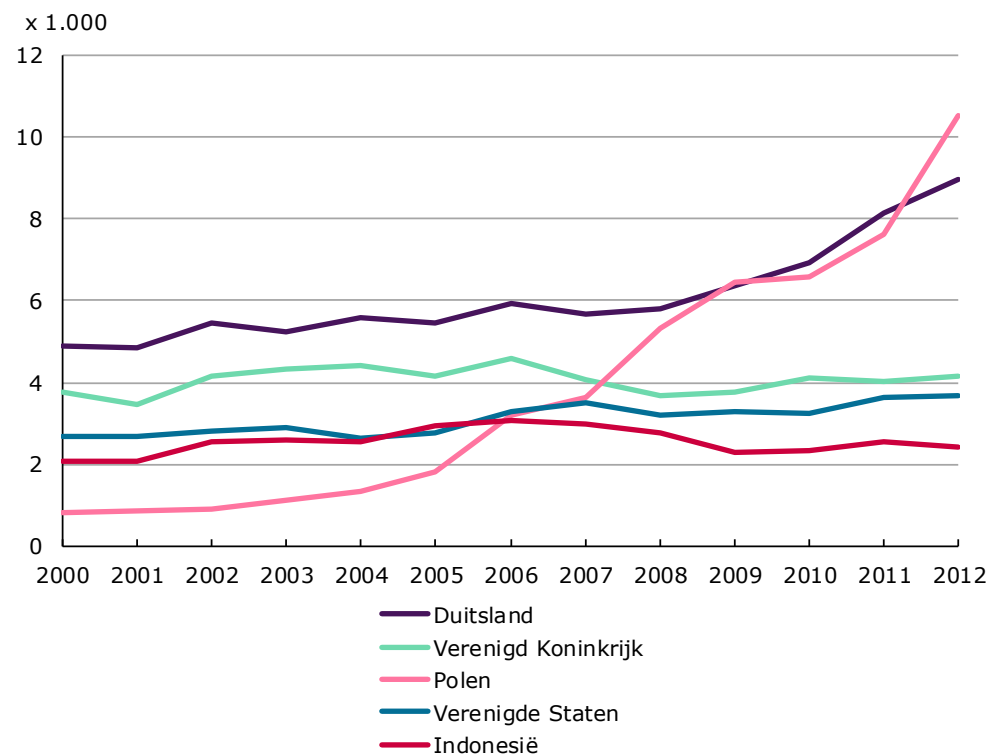
Net zoals voor immigratie in figuur 1.4 is ook voor emigratie een verdere specificatie aangebracht door de uitstroom van westerse en niet-westerse allochtonen verder uit te splitsen (zie figuur 1.6). Wederom is dit gedaan door voor elk van deze groepen de trends voor de vijf belangrijkste herkomstlanden in de periode van 2000 tot en met 2012 af te beelden. Voor het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten geldt dat er sprake is van een kleine toename van de emigratie, maar dat hierin niet echt een duidelijke trend te ontwaren is. Voor het herkomstland Indonesië is er vanaf 2001 tot en met 2006 sprake van een toename, waarna de emigratiecijfers weer dalen. Het patroon voor Indonesiërs lijkt erg op dat voor autochtone Nederlanders. Op zich is dat niet zo verwonderlijk aangezien vele allochtonen met als herkomstland Indonesië tweede generatie allochtonen zijn van wie minimaal één ouder in voormalig Nederlands-Indië geboren is en derhalve totok of Indo-Europeaan is. Daar komt bij dat één ouder vaak autochtoon is. Het ligt dan ook voor de hand dat allochtonen met als herkomstland Indonesië in cultureel en sociaaleconomisch opzicht nauwelijks verschillen van de autochtone bevolking. Dat er geen duidelijke trend te ontdekken is in de emigratie van westerse herkomstgroepen, geldt niet voor Polen en Duitsers. De emigratie van Polen neemt vanaf 2004 sterk toe, die van Duitsers vanaf 2008 (zie figuur 1.6a).

De meest omvangrijke emigratie in termen van herkomstgroepering was in de periode 2000-2012 die van Antillianen. De Antilliaanse emigratie nam toe tot 2004/2005 om vervolgens tot en met 2009 te dalen. Daarna volgde weer een

stijging. (zie figuur 1.6b). De emigratie van de overige drie grote 'klassieke' niet-westerse allochtone herkomstgroepen (Turken, Marokkanen en Surinamers) nam in de 21e eeuw globaal gezien toe tot 2006 om vervolgens net zoals de emigratie van Antillianen tot en met 2009 te dalen. De toename die in de periode van 2009 tot en met 2012 volgde, was vooral onder Turken erg groot. In de jaren rond de eeuwwisseling kreeg het Verenigd Koninkrijk te maken met een aanzienlijke immigratie van Somaliërs uit Nederland, maar ook uit Duitsland en Scandinavië (Kleist, 2004). Veel in Nederland woonachtige Somaliërs staken de Noordzee over om zich te voegen bij familieleden of om de Nederlandse laagconjunctuur te ontwijken. Na 2004 daalde de emigratie van Somaliërs aanzienlijk om vanaf 2008 te stabiliseren op een laag niveau.

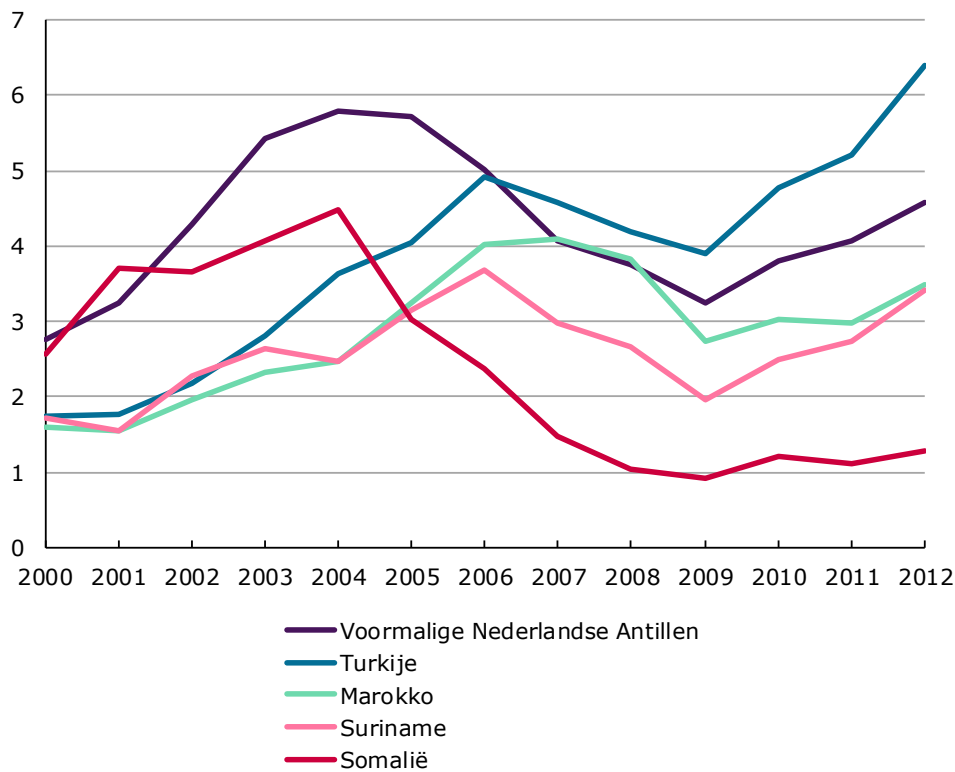
Figuur 1.6 Emigratie* van allochtonen naar herkomstgroepering, de vijf belangrijkste westerse en niet-westerse herkomstlanden, 2000-2012

a Westerse herkomstlanden



b Niet-westerse herkomstlanden

x 1.000



* Inclusief administratieve correcties.

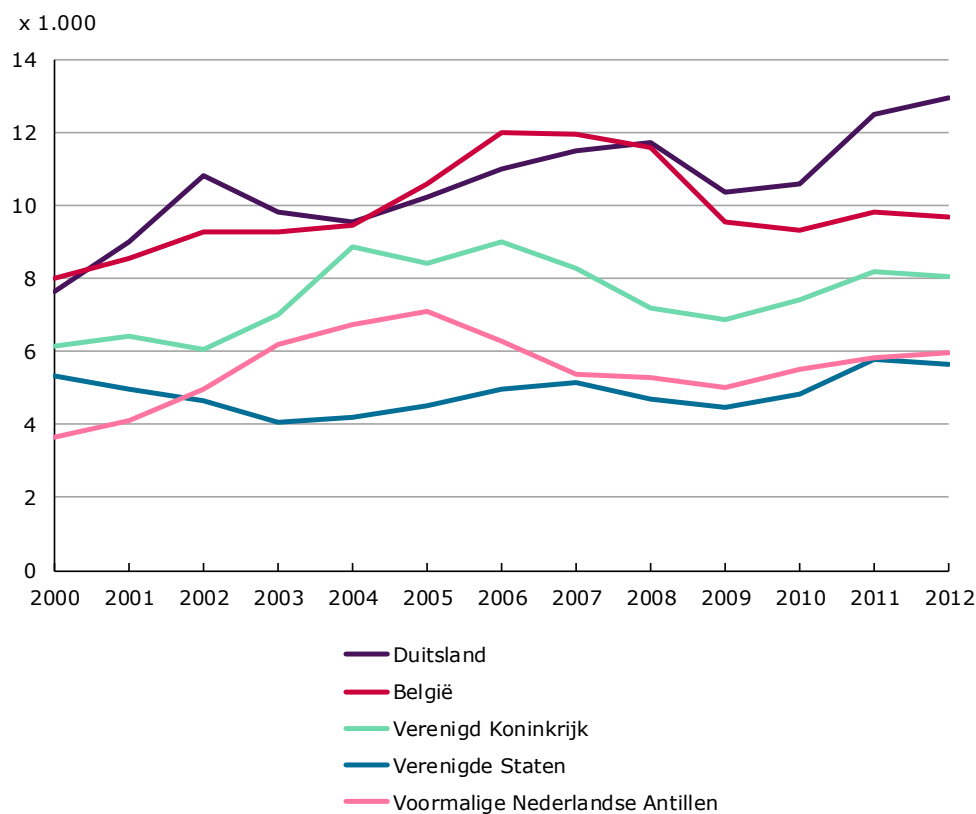
Zie tabel b1.3 in bijlage 1.1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS

Emigratie naar land van bestemming

Drie van de vijf belangrijkste bestemmingslanden van de emigratie uit Nederland zijn buurlanden, namelijk Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk (zie figuur 1.7). Daarnaast zijn ook de trans-Atlantische bestemmingen de Nederlandse Antillen en Aruba en de Verenigde Staten populair. Naar alle waarschijnlijkheid bestaan de in figuur 1.7 afgebeelde migratiestromen voor een groot deel uit retourmigratie. Zo zien we vier van de vijf belangrijkste westerse herkomstlanden en het belangrijkste niet-westerse herkomstland van de allochtone emigrantenpopulatie (zie figuur 1.6) terug in de lijst met de belangrijkste bestemmingslanden.

Figuur 1.7 Emigratie* naar land van bestemming, de vijf belangrijkste bestemmingslanden, 2000-2012



* Exclusief saldo administratieve correcties.

Zie tabel b1.4 in bijlage 1.1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS

In figuur 1.8 is retouremigratie buiten beschouwing gelaten door alleen te kijken naar de emigratie van personen die in Nederland geboren zijn. Ook wordt in deze figuur migratie naar Duitsland en België niet meegenomen. Veel van deze migranten blijven namelijk werkzaam in Nederland of op een andere manier sociaaleconomisch bij Nederland betrokken omdat ze zich vlak over de grens vestigen vanwege bijvoorbeeld lagere huizenprijzen of een ander belastingklimaat.

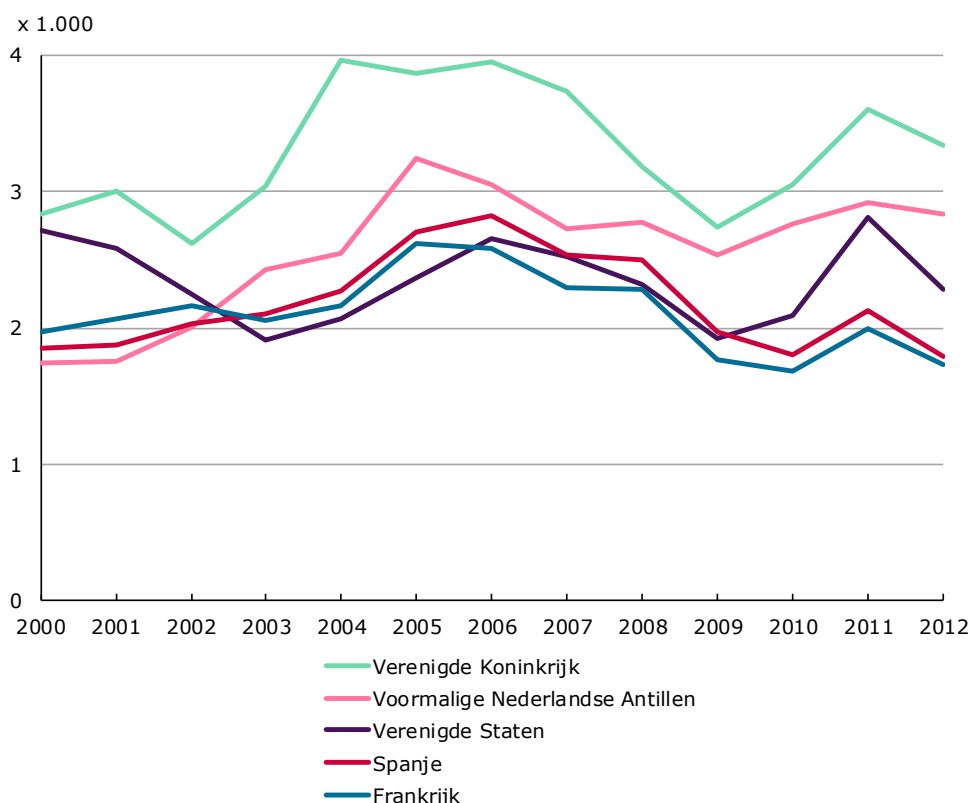
Uit figuur 1.8 blijkt dat de drie belangrijkste herkomstlanden van niet-westerse allochtonen (Turkije, Marokko en Suriname) niet tot de vijf belangrijkste bestemmingslanden horen. Emigratie van de tweede generatie van deze groepen naar het geboorteland van hun ouders komt dan ook relatief zelden voor.¹² Hierbij moet echter rekening worden gehouden met het feit dat de tweede generatie van deze herkomstgroepen gemiddeld nog erg jong is. Volgens de bevolkingsstatistiek van het CBS was de gemiddelde leeftijd van de tweede generatie niet-westerse allochtonen begin 2013 bijvoorbeeld maar iets hoger dan 16 jaar. Wellicht dat dit soort emigratie in de toekomst wel een rol van betekenis gaat spelen. Hierbij moet vooral

¹² Wel lijkt de emigratie van tweedegeneratie-Turken naar Turkije in opkomst te zijn. Deze bedroeg in 2011 bijna 1.100 en in 2012 bijna 1.300 personen (bron: CBS).

gedacht worden aan Turkije, dat de afgelopen twee decennia een grote economische groei kende.¹³

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

Figuur 1.8 Emigratie* van in Nederland geboren personen naar land van bestemming, de vijf belangrijkste bestemmingslanden zonder België en Duitsland, 2000-2012



* Exclusief saldo administratieve correcties.

Zie tabel b1.5 in bijlage 1.1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS

¹³ In de afgelopen tien jaar groeide het reële inkomen per hoofd van de bevolking in Turkije met 28%. Ter vergelijking, deze economische indicator groeide in Nederland in deze periode met 5% (The Conference Board Total Economy Database, januari 2014).

1.4.2 Migratie naar leeftijd en geslacht

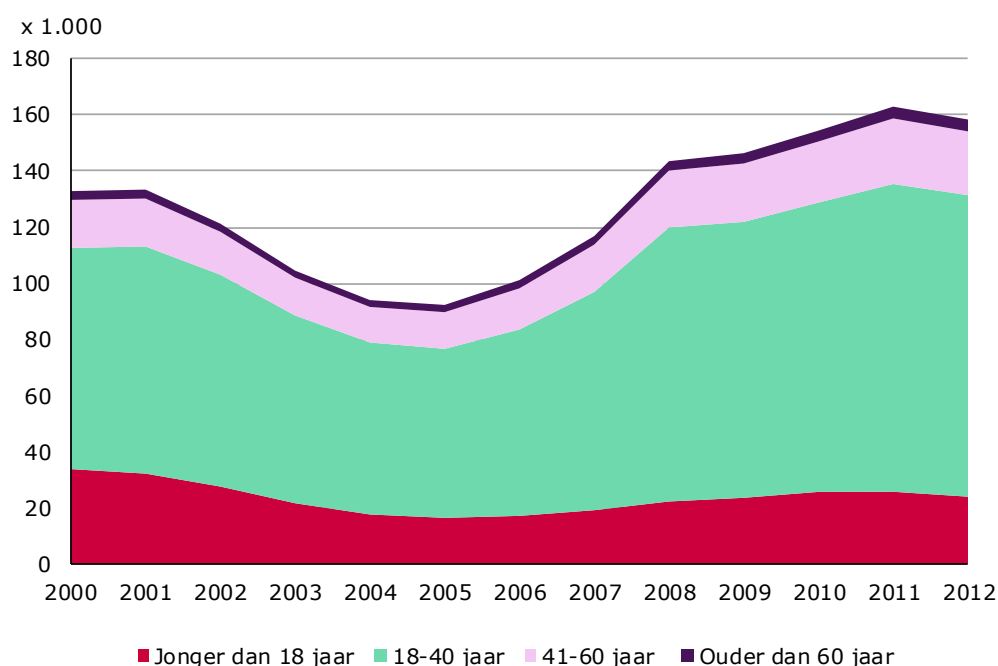
Het beschrijven van de demografische kenmerken van migranten is nuttig omdat dit kan dienen als input voor onderzoek waarin de effecten van migratie op de bevolkingssamenstelling en de daarmee gepaard gaande indirecte effecten van migratie op de bevolkingsgroei worden gekwantificeerd. Door de bank genomen hebben migrantenpopulaties door hun gemiddeld jongere leeftijd een hogere vruchtbaarheid en een lagere sterfte.

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

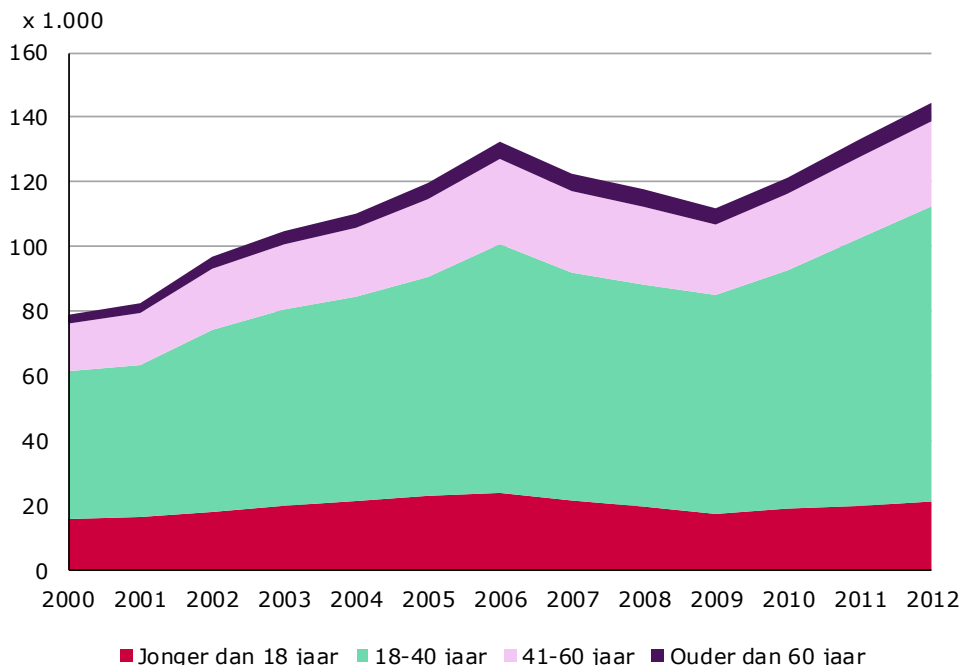
De leeftijdsverdeling van de immigranten en emigranten die Nederland respectievelijk binnenkwamen en verlieten in de periode van 2000 tot en met 2012 is weergegeven in figuur 1.9. Wat meteen duidelijk wordt, is dat migratie een zaak van relatief jonge volwassenen is. Bij zowel de immigranten als de emigranten is de leeftijdsgroep van 18 tot en met 40 jaar verreweg het grootst.

Figuur 1.9 Migratie naar leeftijd, 2000-2012

a Immigratie



b Emigratie*



* Inclusief saldo administratieve correcties.

Zie tabel b1.6 in bijlage 1.1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS

Onder de immigranten heeft het aandeel minderjarigen in de eerste 12 jaar van het eerste decennium van de 21e eeuw langzaam maar zeker terrein prijs moeten geven. Het aandeel van de overige drie in figuur 2.12 onderscheiden leeftijdscategorieën nam toe. Dit geldt vooral voor de groep 18- tot en met 40-jarigen. De achterliggende oorzaak van dit verschijnsel is waarschijnlijk het afnemende aandeel van de asielmigratie en het toenemende aandeel van de arbeidsmigratie in de totale immigratie (zie ook figuur 1.11). Asielmigratie is namelijk een migratietype waarbij nogal wat minderjarigen betrokken zijn, terwijl arbeidsmigratie voor een groot deel bestaat uit personen in het derde en vierde levensdecennium en (legale) arbeidsmigratie van minderjarigen uiteraard niet bestaat.

Personen van 60 jaar of ouder nemen in de periode van 2000 tot en met 2012 een toenemend aandeel van de totale emigratie uit Nederland voor hun rekening. Het aantal emigrerende zestigplussers werd zelfs meer dan twee keer zo groot in deze periode. Pensioenmigratie lijkt dan ook, hoewel het nog steeds slechts een bescheiden aandeel van de totale emigratie voor haar rekening neemt, in opkomst te zijn. Het aantal minderjarige emigranten nam weliswaar toe, maar daalde in proportionele zin vrij behoorlijk (van 20% in 2000 naar minder dan 15% in 2012). Het aandeel van emigranten in de leeftijdscategorie van 18 tot en met 40 jaar steeg daarentegen enigszins. Kennelijk nam het aandeel twintigers en dertigers met kinderen dat emigreerde af. Een mogelijke oorzaak hiervan is retouremigratie van migranten zonder kinderen uit de nieuwe Centraal- en Oost-Europese lidstaten van de Europese Unie. We zien namelijk een extra sterke daling van het aandeel minderjarigen vanaf 2004.

De migratie naar geslacht is weergegeven in figuur 1.10. Deze figuur laat zien dat zowel de meeste migranten naar Nederland als de emigranten uit Nederland man-

nen zijn. De enige uitzondering hier op is de immigratie in het jaar 2004, die uit meer vrouwen dan mannen bestond. De verdeling tussen de seksen is bij de immigratie wat minder scheef dan bij de emigratie in de periode van 2000 tot en met 2012.

Het aandeel vrouwen in de immigratie fluctueert in de periode die is afgebeeld in figuur 1.10a vrij weinig (tussen 47,4% en 50,9%). Toch kan een patroon in het aandeel vrouwen worden ontdekt dat eigenlijk ook weer veroorzaakt wordt door ontwikkelingen in de samenstelling van de immigratiestroom naar migratiemotief. Tot en met 2004 nam het aandeel van gezinsmigratie, een migratietype waarbij vrouwen sterk oververtegenwoordigd zijn, in de totale stroom toe. Dit gebeurde vooral doordat het aandeel van de asielmigratie, een migratietype waarbij de sekseverdeling sterk in het voordeel van mannen doorslaat, aanzienlijk afnam. Na 2004 nam het aandeel vrouwen in de immigratie af om vanaf 2009 weer wat toe te nemen. De achterliggende oorzaak van de daling in het tijdsbestek van 2005 tot en met 2008 is de in deze meest recente periode steeds groter wordende stempel die arbeidsmigratie op de totale immigratiecijfers drukt. Arbeidsmigratie is namelijk ook een migratietype waarbij mannen sterk oververtegenwoordigd zijn. Vanaf 2008 wint gezinsmigratie echter weer wat aan terrein.

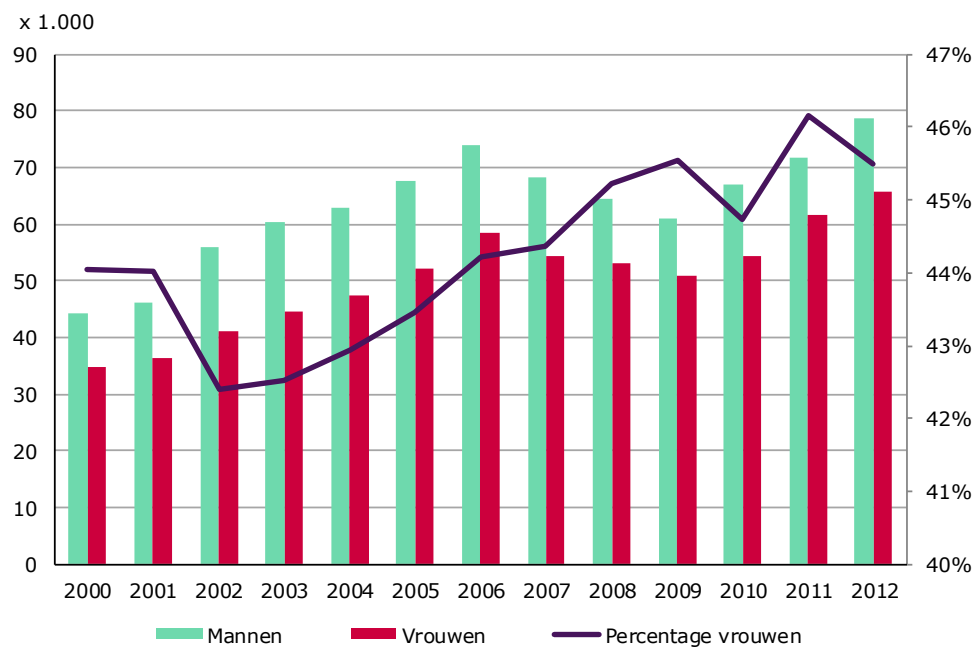
Het aandeel vrouwen in de migratiestroom die Nederland verlaat, is in de jaren van 2000 tot en met 2012 nog wat minder aan verandering onderhevig dan het aandeel in de immigratiestroom. Het aandeel vrouwen in de emigratiestroom varieerde van 42,4% in 2002 tot 46,2% in 2011 (zie figuur 1.10b). Vanaf 2002 is echter een langzame maar zekere stijging van het aandeel vrouwelijke emigranten waar te nemen. Het blijft in het ongewisse waardoor deze stijging tot stand komt. Mogelijk speelt de toegenomen emigratie van hoogopgeleide personen hierbij een rol. Door de proportioneel sterker toegenomen onderwijsexpansie onder vrouwen krijgt wellicht ook de Nederlandse *brain drain* – voor zover we hier in Nederland überhaupt over mogen spreken – in de loop van de tijd een wat vrouwelijker gezicht.

Figuur 1.10 Migratie naar geslacht, 2000-2012

a Immigratie



b Emigratie*



* Inclusief administratieve correcties.

Zie tabel b1.7 in bijlage 1.1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS

Literatuur

- Beek, J.H. van de (2010). *Kennis, macht en moraal: De productie van wetenschappelijke kennis over de economische effecten van migratie naar Nederland, 1960-2005*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Beer, J. de (2008). Forecasting international migration: Time series projections vs argument-based forecasts. In J. Raymer & F. Willekens (red.), *International migration in Europe: Data, models and estimates* (pp. 283-306). Chichester: John Wiley & Sons.
- Bijl, R.V., Zorlu, A., Rijn, A.S. van, Jennissen, R.P.W., & Blom, M. (2005). *Integratiekaart 2005: De maatschappelijke integratie van migranten in de tijd gevolgd: Trend- en cohortanalyses*. Den Haag: WODC/CBS. Cahier 2005-16.
- Bonjour, S. (2007). Gezin en grens: Debat en beleidsvorming op het gebied van gezinsmigratie in Nederland sinds de jaren vijftig. *Migrantenstudies*, 23(1), 2-23.
- Casado-Diaz, M., Kaiser, C., & Warnes, A.M. (2004). Northern European retired residents in nine Southern European areas: Characteristics, motivations and adjustment. *Ageing and Society*, 24(3), 353-381.
- Castles, S., & Miller, M.J. (2003). *The age of migration: International population movements in the modern world*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dalen, H. van, Henkens, K., & Nicolaas, H. (2008). Emigratie: De spiegel van Holland's ongenoegen. *Bevolkingstrends*, 56(1), 32-38.
- Heijden, P. van der, Cruijff, M., & Gils, G. van (2011). *Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2009*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Jennissen, R.P.W. (2004). *Macro-economic determinants of international migration in Europe*. Amsterdam: Dutch University Press.
- Jennissen, R.P.W. (red.), (2011a). *De Nederlandse migratiekaart: Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 299.
- Jennissen, R.P.W. (2011b). Inleiding: Definities, theorieën en leeswijzer. In R.P.W. Jennissen (red.), *De Nederlandse migratiekaart: Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen* (pp. 15-31). Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 299.
- Jennissen, R., & Oudhof, J. (2008). De arbeidsmarktpositie van niet-westerse immigratiecohorten in de eerste jaren van verblijf in Nederland. *Migrantenstudies*, 24(4), 274-288.
- Kleist, N. (2004). *Nomads, sailors and refugees: A century of Somali migration*. Brighton: University of Sussex.
- Lakeman, P. (1999). *Binnen zonder kloppen: Nederlandse immigratiepolitiek en de economische gevolgen*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Massey, D.S. (2003). *Patterns and processes of international migration in the 21st century*. Paper voor de conferentie 'African Migration in Comparative Perspective', Johannesburg, Zuid-Afrika, 4-7 juni 2003.
- Nicolaas, H. (2006). Nederland: Van immigratie- naar emigratieland? *Bevolkingstrends*, 54(2), 33-40.
- Nierop, T. (1995). Globalisering, internationale netwerken en de regionale paradox. In J. Heilbron & N. Wilterdink (red.), *Mondialisering: De wording van de wereld-samenleving* (pp. 36-60). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Oostindie, G., & Schoorl, J. (2011). Postkoloniale migratie. In R.P.W. Jennissen (red.), *De Nederlandse migratiekaart: Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen* (pp. 251-285). Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 299.

- Reindersma, T. (2007). *Yu di Korsou of makamba pretu? Thuisgevoel en identiteit van Curaçaose terugkeerders*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Schans, J.M.D., Galloway, M., & Lansang, L. (2014). *Au pairs in Nederland: Culturele uitwisseling of arbeidsmigratie?* Den Haag: WODC. Cahier 2014-2.
- Sprangers, A., Zorlu, A., Hartog, J., & Nicolaas, H. (2004). Immigranten op de arbeidsmarkt. *Sociaaleconomische Trends*, 2004 (2), 27-37.
- Stark, O., & Bloom, D.E. (1985). The new economics of labor migration. *American Economic Review*, 75(2), 173-178.
- United Nations (1998). *World population monitoring 1997: International migration and development*. New York: United Nations.
- Vliet, H.N. van der, Wageveld, M.C.C., & Garssen, M.J. (2007). Trends in de positie van niet-westerse allochtonen. In R.P.W. Jennissen & J. Oudhof (red.), *Ontwikkelingen in de maatschappelijke participatie van allochtonen* (pp. 23-55). Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 250.
- White, P.E. (1993). The social geography of immigrants in European cities: The geography of arrival. In R. King (red.), *The new geography of European migrations* (pp. 47-66). Londen: Belhaven.

Tabel b1.1 Immigratie naar Nederland, naar nationaliteit, 2000-2012*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nederlands	42.610	39.821	35.326	31.388	29.199	29.106	33.690	36.738	40.411	42.208	44.361	44.641	42.791
Overige EU	26.029	26.732	25.185	23.249	26.784	27.683	32.054	43.442	55.654	53.979	60.142	68.083	69.823
Overig westers	19.108	17.563	14.385	11.633	9.695	9.276	9.952	10.503	11.429	10.883	11.977	12.931	12.533
Niet-westers	45.103	49.288	46.354	38.244	28.341	26.232	25.454	26.136	36.022	39.308	37.952	37.307	33.227
Totaal	132.850	133.404	121.250	104.514	94.019	92.297	101.150	116.819	143.516	146.378	154.432	162.962	158.374

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

Bron: CBS

Tabel b1.2 Immigratie naar Nederland, naar herkomstgroepering, 2000-2012

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Autochtonen	19.582	18.987	17.853	16.752	16.441	16.995	19.591	20.509	21.906	22.666	23.035	22.895	22.195
Westerse herkomstlanden	48.358	47.168	41.969	37.180	38.647	39.392	44.828	56.626	69.801	67.527	75.054	84.008	84.973
waaronder (top 5)													
Polen	1.900	2.231	2.387	2.260	5.210	6.781	8.400	10.272	14.149	13.289	15.064	19.181	18.675
Duitsland	5.483	5.501	5.293	5.013	5.425	5.564	6.390	7.129	8.883	8.764	9.784	9.621	8.949
Verenigde Koninkrijk	5.664	5.614	4.536	3.839	3.481	3.023	3.409	3.787	4.449	4.176	4.147	4.180	4.392
Voormalige USSR	6.301	6.293	4.938	3.706	3.192	2.820	2.668	2.960	3.723	4.397	6.120	6.691	6.566
Verenigde Staten	3.511	3.220	3.149	2.772	2.497	2.652	3.313	3.443	3.742	3.418	3.699	4.112	4.157
Niet-westerse herkomstlanden	64.910	67.249	61.428	50.582	38.931	35.910	36.731	39.684	51.809	56.185	56.343	56.059	51.206
waaronder (top 5)													
Voormalige Ned. Antillen	10.550	8.609	6.223	4.438	3.271	2.667	2.997	3.581	4.341	4.522	4.987	4.701	4.186
Turkije	5.799	6.440	6.554	7.067	4.843	3.704	3.586	3.434	4.703	4.870	5.245	4.827	4.658
Marokko	4.776	5.568	5.507	5.220	3.972	2.658	2.488	2.249	2.740	3.038	3.142	3.487	3.123
China	2.722	3.723	3.997	4.080	3.550	3.226	3.103	3.741	4.750	4.793	4.858	5.877	5.493
Suriname	3.953	3.909	3.713	3.702	3.111	2.471	2.183	2.385	2.738	2.717	2.703	2.707	2.446

Bron: CBS

Tabel b1.3 Emigratie vanuit Nederland, naar herkomstsgroepering, 2000-2012

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Autochtonen	29.311	30.886	34.029	34.201	34.480	38.749	42.590	40.477	37.222	28.465	28.247	31.157	29.266
Westerse herkomstlanden	28.759	28.606	33.590	34.673	36.221	36.598	41.687	40.331	42.909	47.299	50.384	57.007	65.754
waaronder (top 5)													
Duitsland	4.906	4.865	5.438	5.246	5.602	5.468	5.951	5.671	5.813	6.367	6.932	8.141	8.958
Verenigde Koninkrijk	3.761	3.466	4.144	4.317	4.434	4.155	4.574	4.086	3.683	3.783	4.092	4.012	4.134
Verenigde Staten	2.659	2.689	2.819	2.881	2.625	2.760	3.304	3.512	3.189	3.291	3.243	3.625	3.683
Indonesië	2.089	2.067	2.531	2.610	2.537	2.921	3.074	2.996	2.760	2.284	2.320	2.540	2.396
Polen	801	843	908	1.117	1.335	1.811	3.180	3.638	5.307	6.459	6.565	7.618	10.542
Niet-westerse herkomstlanden	20.907	23.074	29.299	35.957	39.534	44.378	48.193	41.768	37.648	36.133	42.720	45.030	49.471
waaronder (top 5)													
Voormalige Ned. Antillen	2.758	3.250	4.295	5.434	5.784	5.725	5.011	4.071	3.753	3.240	3.815	4.066	4.583
Turkije	1.729	1.757	2.167	2.811	3.633	4.038	4.930	4.591	4.189	3.902	4.767	5.216	6.411
Marokko	1.600	1.549	1.970	2.313	2.460	3.246	4.026	4.100	3.820	2.731	3.016	2.987	3.489
Somalië	2.577	3.716	3.663	4.070	4.492	3.038	2.372	1.467	1.027	914	1.206	1.102	1.285
Suriname	1.708	1.549	2.286	2.646	2.467	3.142	3.678	2.975	2.671	1.961	2.482	2.729	3.426
Totaal	78.977	82.566	96.918	104.831	110.235	119.725	132.470	122.576	117.779	111.897	121.351	133.194	144.491

Bron: CBS (inclusief administratieve correcties)

Tabel b1.4 Emigratie vanuit Nederland, naar land van bestemming, de vijf belangrijkste bestemmingslanden, 2000-2012

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Duitsland	7.654	9.013	10.822	9.822	9.552	10.245	11.006	11.513	11.754	10.402	10.632	12.526	12.968
België	8.006	8.588	9.270	9.284	9.467	10.603	12.008	11.968	11.629	9.564	9.320	9.843	9.683
Verenigde Koninkrijk	6.141	6.448	6.050	7.020	8.887	8.429	9.027	8.282	7.204	6.880	7.434	8.218	8.060
Voormalige Ned. Antillen	3.656	4.125	4.974	6.212	6.752	7.106	6.286	5.363	5.309	5.009	5.535	5.835	5.970
Verenigde Staten	5.356	4.990	4.672	4.071	4.218	4.516	4.994	5.147	4.711	4.471	4.836	5.815	5.640

Bron: CBS (exclusief administratieve correcties)

Tabel b1.5 Emigratie vanuit Nederland, van in Nederland geboren personen naar land van bestemming, de vijf belangrijkste bestemmingslanden zonder België en Duitsland, 2000-2012

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Verenigde Koninkrijk	2.830	2.999	2.622	3.037	3.964	3.873	3.954	3.737	3.186	2.739	3.050	3.600	3.344
Voormalige Ned. Antillen	1.737	1.752	2.008	2.433	2.548	3.245	3.054	2.733	2.781	2.540	2.758	2.918	2.831
Verenigde Staten	2.712	2.585	2.251	1.912	2.062	2.369	2.652	2.526	2.321	1.920	2.089	2.816	2.281
Spanje	1.851	1.876	2.025	2.101	2.267	2.707	2.819	2.530	2.499	1.975	1.804	2.124	1.790
Frankrijk	1.975	2.070	2.159	2.057	2.163	2.617	2.583	2.300	2.283	1.770	1.684	1.992	1.726

Bron: CBS (exclusief administratieve correcties)

Tabel b1.6 Migratie naar leeftijd, 2000-2012

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Immigratie naar Nederland</i>													
Jonger dan 18 jaar	33.792	32.183	27.571	21.626	17.628	16.420	17.122	19.143	22.250	23.561	25.670	25.712	23.964
van 18 t/m 40 jaar	78.811	80.934	75.501	66.896	61.283	60.228	66.410	77.750	97.639	98.324	103.108	109.676	107.448
van 41 t/m 60 jaar	17.127	17.094	15.313	13.503	12.672	13.079	14.684	16.886	20.301	20.821	21.771	23.376	22.732
Ouder dan 60 jaar	3.120	3.193	2.865	2.489	2.436	2.570	2.934	3.040	3.326	3.672	3.883	4.198	4.230
Totaal	132.850	133.404	121.250	104.514	94.019	92.297	101.150	116.819	143.516	146.378	154.432	162.962	158.374
<i>Emigratie vanuit Nederland</i>													
Jonger dan 18 jaar	15.866	16.495	18.046	19.960	21.430	23.035	23.936	21.594	19.704	17.443	19.099	19.907	21.276
van 18 t/m 40 jaar	45.697	46.938	56.257	60.679	63.143	67.621	76.883	70.412	68.586	67.662	73.623	82.731	91.225
van 41 t/m 60 jaar	14.702	16.108	18.896	20.107	21.298	24.068	26.329	25.202	24.062	21.766	23.687	25.087	26.279
Ouder dan 60 jaar	2.712	3.025	3.719	4.085	4.364	5.001	5.322	5.368	5.427	5.026	4.942	5.469	5.711
Totaal	78.977	82.566	96.918	104.831	110.235	119.725	132.470	122.576	117.779	111.897	121.351	133.194	144.491

Bron: CBS (emigratie inclusief administratieve correcties)

Tabel b1.7 Migratie naar geslacht, 2000-2012

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Immigratie naar Nederland</i>													
Mannen	68.965	69.764	62.073	52.492	46.200	46.137	51.691	60.798	75.552	76.234	79.275	83.764	80.847
Vrouwen	63.885	63.640	59.177	52.022	47.819	46.160	49.459	56.021	67.964	70.144	75.157	79.198	77.527
Aandeel vrouwen	48,1%	47,7%	48,8%	49,8%	50,9%	50,0%	48,9%	48,0%	47,4%	47,9%	48,7%	48,6%	49,0%
<i>Emigratie vanuit Nederland</i>													
Mannen	44.200	46.214	55.819	60.263	62.908	67.686	73.907	68.211	64.518	60.929	67.064	71.699	78.762
Vrouwen	34.777	36.352	41.099	44.568	47.327	52.039	58.563	54.365	53.261	50.968	54.287	61.495	65.729
Aandeel vrouwen	44,0%	44,0%	42,4%	42,5%	42,9%	43,5%	44,2%	44,4%	45,2%	45,5%	44,7%	46,2%	45,5%

Bron: CBS (emigratie inclusief administratieve correcties)

2 Arbeidsmigratie

Roel Jennissen (WODC), Jeroen Ooijevaar (CBS) en Han Nicolaas (CBS)

Sinds 2007 is arbeidsmigratie het belangrijkste migratiemotief van niet-Nederlanders die naar Nederland migreren. Dit was ook zo in de periode vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog tot de recessie van 1973. In dit tijdperk kwamen veel laag-opgeleide arbeidsmigranten uit Zuid-Europa, Turkije en Marokko naar Nederland om de tekorten aan de onderzijde van de arbeidsmarkt op te vullen. Deze tekorten ontstonden door de ongekeerde economische groei in de naoorlogse periode. Na 35 jaar waarin gezinsmigratie en asielmigratie het Nederlandse immigratievraagstuk beheersten, is arbeidsmigratie recentelijk weer helemaal terug op de politieke en maatschappelijke agenda. Een groot verschil met de periode van de naoorlogse *long boom* is de richting waarin de arbeidsmigratiestromen naar West-Europa en dus ook Nederland zich bewegen. Daar waar in de naoorlogse periode de meeste arbeidsmigranten uit het zuiden, namelijk de landen rondom de Middellandse Zee, kwamen, komen ze tegenwoordig voor het grootste deel uit het oosten, dat wil zeggen uit Centraal- en Oost-Europa en dan met name uit Polen. Een ander onderscheid is dat de arbeidsmigratie richting Nederland in het huidige postindustriële tijdperk in zowel absolute als relatieve zin voor een groter deel hoogopgeleiden betreft.

Na deze inleiding zal in paragraaf 2.1 een overzicht worden gegeven van de actuele ontwikkelingen in de arbeidsmigratie en het bijbehorende beleid. Voor een historisch overzicht van deze ontwikkelingen wordt verwezen naar de vorige editie van de Migratiekaart (Nicolaas et al., 2011). Paragraaf 2.2 is gewijd aan de relatie tussen economische ontwikkelingen en arbeidsmigratie. In deze paragraaf wordt tevens een overzicht gegeven van het totale aantal werknemers in Centraal- en Oost-Europa. Trends in arbeidsmigratie vanaf het jaar 2000 worden beschreven in paragraaf 2.3. Er worden uitsplitsingen gemaakt naar achtereenvolgens de vorm van toelating, geboorteland, geslacht en leeftijd. Nederland trekt niet alleen arbeidsmigranten aan, er vertrekken ook migranten uit Nederland om elders in de wereld te gaan werken. Paragraaf 2.4 gaat nader in op het verschijnsel *arbeidsmigrant*: wat wordt hieronder verstaan en wat is de huidige stand van zaken? Het hoofdstuk sluit af met paragraaf 2.5 waarin kwalitatief en kwantitatief wordt ingegaan op mogelijke toekomstige ontwikkelingen in de arbeidsmigratie naar Nederland.

2.1.1 Arbeidsmigratie en beleid: de periode 2000-2012

In 2001 werd de vreemdelingenwet uit 1965 vervangen door de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000). Deze wetswijziging had vooral betrekking op de afhandeling van asiolverzoeken. Naar aanleiding van het voornemen van de Nederlandse regering om in het kader van de Europese Lissabonstrategie meer hoogopgeleide arbeidsmigranten aan te trekken, volgde eind 2004 een aparte toelatingsregeling voor kennismigranten (TK 2003-2004, 29 200 VI, nr. 162; Stb. 2004, nr. 481 en 482). Talentvolle en hoogwaardige arbeidsmigranten kunnen sindsdien in aanmerking komen voor een versnelde toelatingsprocedure. Dit is mogelijk als de werkgever met de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een overeenkomst heeft afgesloten waarin de werkgever zich aansprakelijk stelt voor het verblijf en vertrek van de migrant.

Sinds de invoering van de kennismigrantenregeling heeft de beleidsvoering omtrent kennismigratie niet stilgestaan. Een puntenregeling voor de toelating van vreemdelingen die in Nederland een zelfstandige onderneming willen starten, de Regeling

Hoogopgeleiden¹⁴, het Zoekjaar Afgestudeerde Buitenlandse Studenten¹⁵ en de '30%-regeling'¹⁶ hebben er allemaal aan moeten bijdragen Nederland aantrekkelijk te maken voor kennismigranten (SER, 2007; INDIAC, 2009; Zonnenberg, 2009; Kulu-Glasgow et al., 2014). Meer informatie over kennismigratie is opgenomen in paragraaf 2.3 van dit hoofdstuk.

In hetzelfde jaar waarin de Kennismigrantenregeling werd ingevoerd, traden tien nieuwe lidstaten toe tot de EU, te weten: Cyprus, Malta en acht Midden- en Oost-Europese landen (zgn. MOE-landen: Estland, Letland, Litouwen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Slovenië en Polen). Omdat gevreesd werd voor een toestroom van arbeidsmigranten uit de MOE-landen, wat tot verstoring van de Nederlandse arbeidsmarkt zou kunnen leiden, werd op grond van een overgangsregeling het vrije verkeer van werknemers uit deze landen voor enige tijd uitgesteld. Dit hield in dat werkgevers voor de tewerkstelling van een werknemer uit een MOE-land nog steeds een tewerkstellingsvergunning (TWV) dienden aan te vragen. De overgangsregeling duurde tot 1 mei 2007. Bij de toetreding tot de EU van Bulgarije en Roemenië op 1 januari 2007 is door de Nederlandse overheid voor deze twee landen wederom een overgangsregeling ingesteld waardoor werkgevers vanaf dat moment voor Bulgaren en Roemenen nog steeds een TWV dienden aan te vragen. De overgangsregeling is in november 2011.

2.1.2 Trends in arbeidsmigratie vanaf 1987

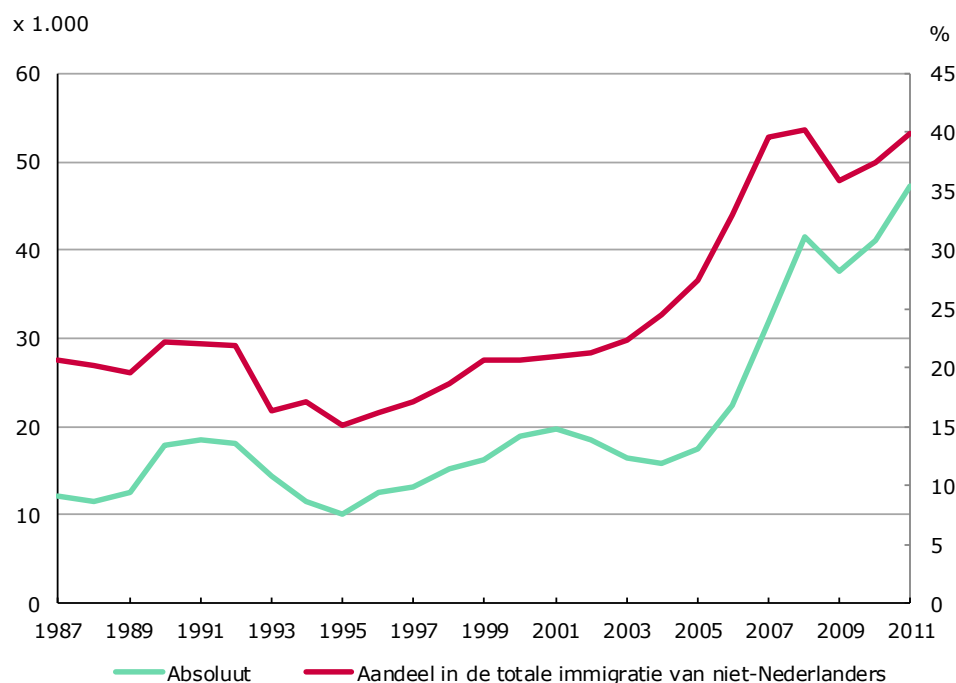
Het CBS publiceert vanaf 1995 gedetailleerde cijfers over het migratiemotief van niet-Nederlandse immigranten, dus ook voor arbeidsmigratie. Op geaggregeerd niveau zijn echter gegevens beschikbaar vanaf 1987. Deze zijn weergegeven in figuur 2.1.

¹⁴ Op grond hiervan kunnen vreemdelingen die hoog opgeleid zijn en ten minste een Mastertitel hebben behaald, een verblijfsvergunning voor maximaal één jaar krijgen in Nederland om hier een baan te vinden of om een innovatief bedrijf te beginnen.

¹⁵ Buitenlandse studenten van buiten de EU/EVA die met goed gevolg een hbo-/wo-opleiding in Nederland hebben afgerond, hebben een jaar lang de mogelijkheid om een baan te vinden (zoekjaar).

¹⁶ Deze regeling houdt in dat 30% van het loon verstrekt mag worden als vergoeding voor de extra kosten van het tijdelijke verblijf van de werknemer in Nederland. Deze vergoeding is onbelast.

Figuur 2.1 Arbeidsmigratie van niet-Nederlanders naar Nederland, 1987-2011



Zie tabel b2.1 in bijlage 2.1 voor de onderliggende cijfers vanaf het jaar 2000.

Bron: CBS

Na een continue stijging sinds 2005 daalde het aantal arbeidsmigranten in 2009 licht, vermoedelijk als gevolg van de wereldwijde economische crisis en de daarmee gepaard gaande (economisch) onzekere tijden. Het herstel volgde echter snel: in 2010 lag het aantal arbeidsmigranten weer op het niveau van 2008 en in 2011 zelfs 6.000 boven het 2008-niveau. De ontwikkeling die uit figuur 2.1 naar voren komt geeft duidelijk het toenemende belang van arbeidsmigratie aan. Zoals ook al in de inleiding van dit hoofdstuk is gemeld, is arbeid sinds 2007 zelfs het belangrijkste motief voor niet-Nederlanders om naar Nederland te komen. Uit dit hoofdstuk zal blijken dat twee belangrijke factoren de omvang van de arbeidsmigratie in deze periode hebben beïnvloed. Dit zijn de economische situatie in Nederland en de uitbreiding van de Europese Unie in mei 2004 met acht Midden- en Oost-Europese landen, waarvan de burgers per 1 mei 2007 vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt kregen.

2.2 Economie

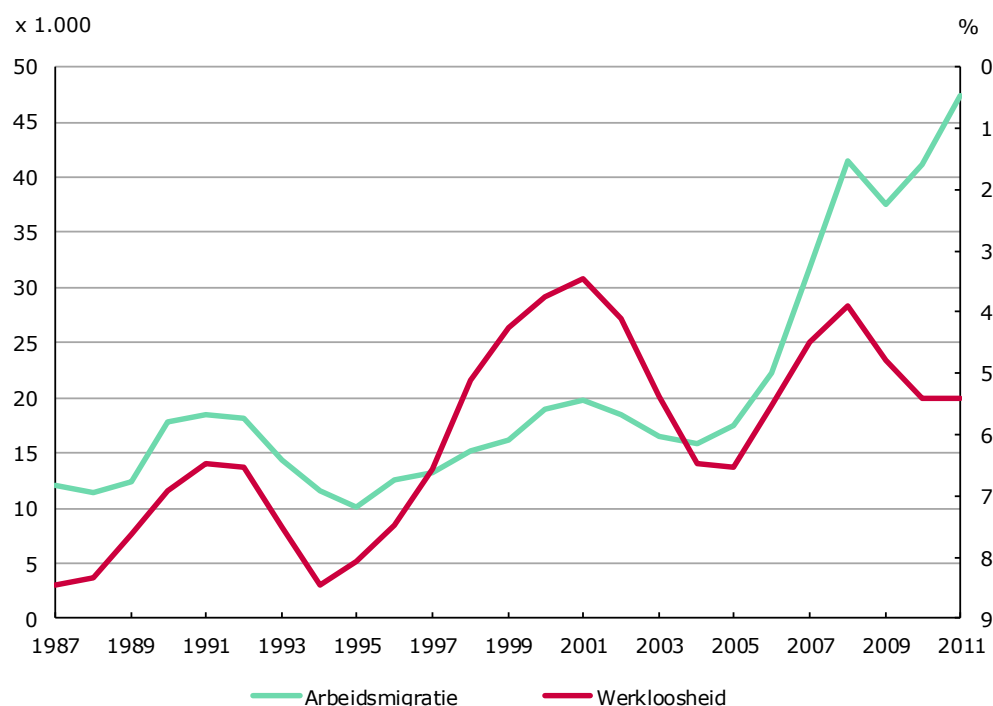
Om de invloed van economische ontwikkelingen op arbeidsmigratie nader te bestuderen, zijn in de vorige editie van de Migratiekaart analyses op tijdreeksen van de totale instroom van niet-Nederlandse arbeidsmigranten uitgevoerd. Hierbij werden de conjunctuur (de groei van het BBP) en de werkloosheid als verklarende determinanten van internationale arbeidsmigratie onderzocht. Uit deze analyses kwam naar voren dat met de toetreding in 2004 van acht Midden- en Oost-Europese landen tot de EU een aanzienlijke groep arbeidsmigranten ontstond die zich minder liet leiden door de conjunctuur in Nederland dan de arbeidsmigranten die vóór die tijd naar Nederland kwamen. Arbeidsmigratie uit deze landen werd minder vatbaar voor het

toelatingsbeleid. Bovendien werd niet alleen de toestand van de Nederlandse economie maar ook die in de landen van herkomst van potentiële arbeidsmigranten van grotere betekenis. De relatie tussen arbeidsmigratie en conjunctuur werd na 2007 (toen burgers van de nieuwe EU-lidstaten, met uitzondering van Bulgarije en Roemenië, vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt kregen) nog minder duidelijk. Zo had de sterke daling van het BBP in de jaren 2008 en 2009 niet of nauwelijks effect op het aantal arbeidsmigranten in de jaren daarna (zie ook figuur 2.1). Gezien de verminderde samenhang tussen arbeidsmigratie en conjunctuur beperkt de rest van deze paragraaf zich tot de invloed van de werkloosheid op de komst van arbeidsmigranten naar Nederland.

2.2.1 De invloed van de werkloosheid op de totale instroom van niet-Nederlandse arbeidsmigranten

De ontwikkeling in de tijd van de arbeidsimmigratie van niet-Nederlanders naar Nederland en het aantal werklozen als percentage van de beroepsbevolking is afgebeeld in figuur 2.2. Aangezien we verwachten dat de omvang van de werkloosheid in Nederland een negatief effect heeft op het aantal arbeidsmigranten dat naar Nederland komt is, in navolging van De Beer (2009), werkloosheid ondersteboven weergegeven. Hierdoor zal een mogelijke recht evenredige ontwikkeling van beide fenomenen in figuur 2.2 tot uitdrukking komen als twee trends die parallel lopen. Uit figuur 2.2 komt een duidelijke relatie naar voren tussen de omvang van de werkloosheid en het aantal arbeidsmigranten dat naar Nederland komt. In jaren met een dalende werkloosheid zien we doorgaans een stijgende arbeidsimmigratie en in de periode tot en met 2009 ging een oplopende werkloosheid gepaard met een dalende arbeidsimmigratie. Verder zien we ook in figuur 2.2 dat de economische crisis die eind 2008 begon een matigend effect lijkt te hebben op de arbeidsmigratie richting Nederland. Na een forse stijging van de arbeidsmigratie in 2008 is het aantal arbeidsmigranten in 2009 licht teruggelopen. Echter, ook hier is de samenhang (evenals bij de relatie tussen arbeidsmigratie en BBP) na 2009 niet meer zo duidelijk. De arbeidsmigratie lag in 2010, ondanks een stijgende werkloosheid, weer op het niveau van 2008 en is in 2011 (bij een gelijkblijvend werkloosheidspercentage) verder toegenomen. De stijging in de jaren 2010 en 2011 vond met name plaats onder Midden- en Oost-Europeanen, meer specifiek de Polen en Bulgaren. In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan op de samenstelling van de groep arbeidsmigranten met betrekking tot geslacht, leeftijd en herkomst.

Figuur 2.2 De totale arbeidsimmigratie van niet-Nederlanders en het werkloosheidspercentage in Nederland



Bron: CBS

2.2.2 Werknemers uit Centraal- en Oost-Europa

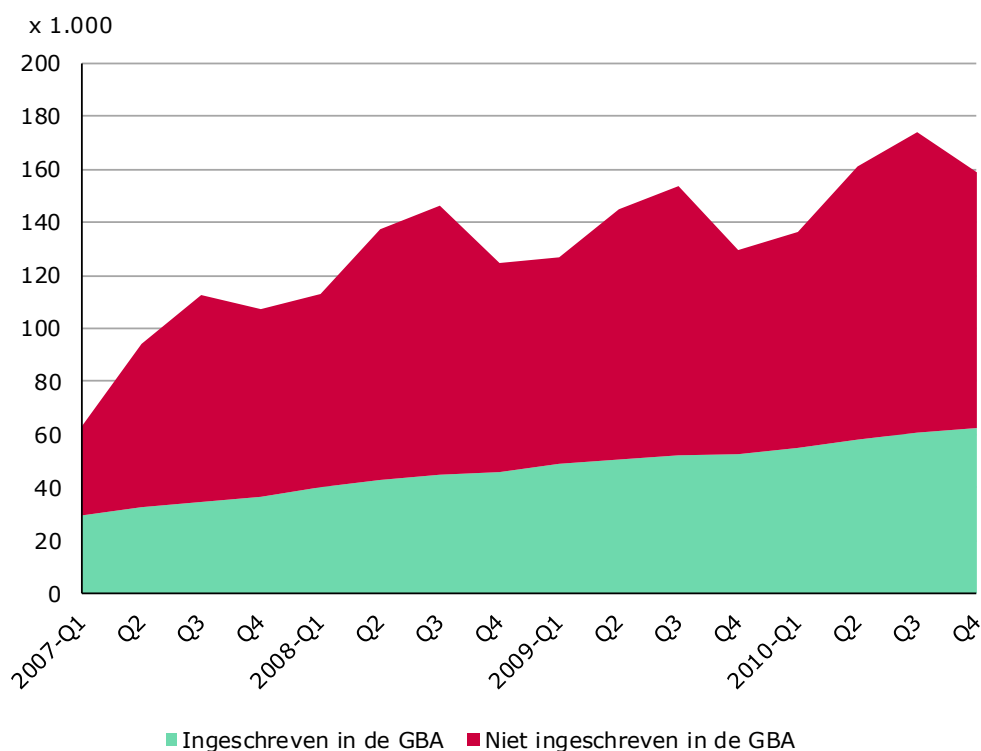
De samenstelling van de immigrantenpopulatie in Nederland is door de jaren heen sterk veranderd. Recentelijk zijn diverse Oost-Europese landen toegetreden tot de EU. In 2004 waren dit Slovenië, Hongarije, Tsjechië, Estland, Letland, Slowakije, Litouwen en Polen en in 2007 Bulgarije en Roemenië. In de volksmond worden deze landen wel de MOE-landen genoemd. Sinds de toetreding van deze landen heeft Nederland te maken met een sterke toename van het aantal arbeidsimmigranten. De afschaffing van de tewerkstellingsvergunning voor Slovenië, Hongarije, Tsjechië, Estland, Letland, Slowakije, Litouwen en Polen per 1 mei 2007 zorgde voor een forse toename van in het bijzonder het aantal Poolse immigranten. Ondanks dat voor Roemenië en Bulgarije nog sprake is van een overgangsregeling tot januari 2014, nam door de toetreding tot de EU per 1 januari 2007 ook het aantal immigranten uit deze landen toe (Sanders, Verweij & De Beer, 2011). Het is lastig om vast te stellen hoeveel immigranten uit de nieuwe Oost-Europese lidstaten zich in Nederland bevinden, omdat een groot deel zich niet laat registreren in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) (Engbersen et al., 2011). Deze personen zijn vaak tijdelijke werknemers. In Nederland werkende personen die niet in de GBA staan, zijn wel geregistreerd in de polisadministratie van de Belastingdienst. Door gegevens uit deze beide bronnen te vergelijken en te combineren zijn de aantallen immigranten uit de EU-landen nauwkeuriger te beschrijven.

De gegevens uit de GBA en de polisadministratie zijn gekoppeld in de Migrantenmonitor¹⁷. Deze monitor is in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gemaakt door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Aantallen personen uit de nieuwe Oost-Europese lidstaten

In het eerste kwartaal van 2007 waren er zo'n 60.000 personen uit de tien nieuwe Oost-Europese lidstaten geregistreerd als werkzaam in Nederland. Hiervan was slechts de helft ingeschreven in de GBA; de rest was alleen geregistreerd als 'werkend in Nederland' in de polisadministratie. In de loop der jaren is het aantal personen uit de nieuwe Oost-Europese lidstaten verder toegenomen. Het aantal personen dat zich in de GBA inschreef nam gestaag toe, maar het aantal werknemers steeg sneller. Hier is tevens een zeer duidelijke seizoensinvloed te zien, met elk jaar een piek in het derde kwartaal.

Figuur 2.3 Aantal als werkend geregistreerde personen uit de nieuwe Oost-Europese lidstaten



Bron: Migrantenmonitor fase 2, 2007-2012

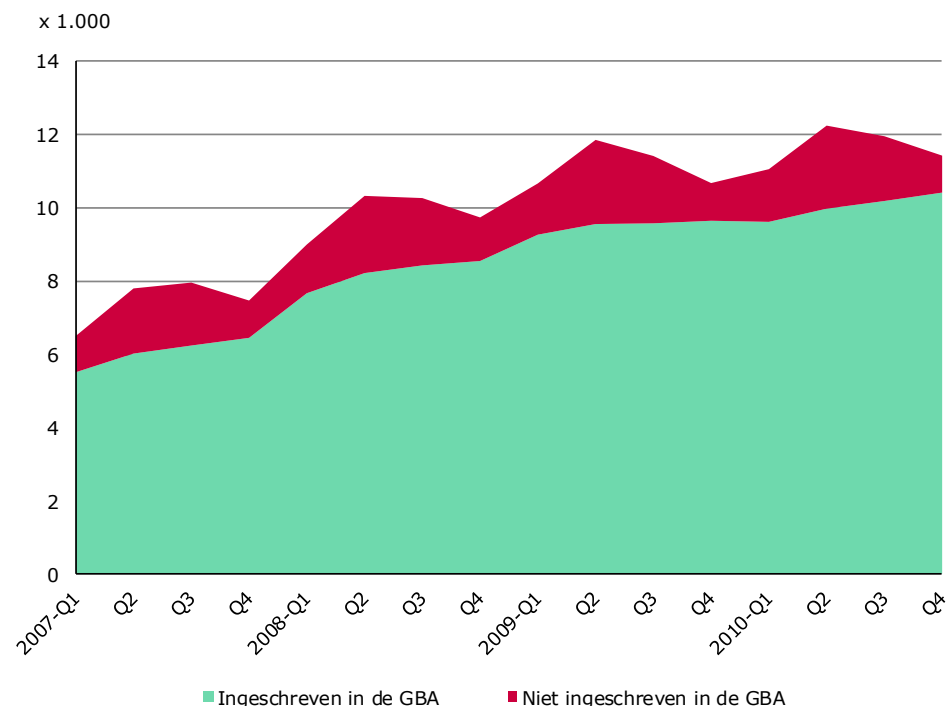
Bulgarije en Roemenië

Bulgaren en Roemenen moesten tot 1 januari 2014 beschikken over een tewerkstellingsvergunning om in Nederland te kunnen werken. Het was voor hen dus minder makkelijk om in Nederland aan de slag te gaan dan voor personen uit MOE-landen die al in 2004 lid waren geworden van de EU. Dit blijkt ook uit de verhouding tussen het aantal personen dat in de GBA is ingeschreven en het aantal personen

¹⁷ www.cbs.nl/nl-NL/menu/informatie/beleid/publicaties/maatwerk/archief/2013/130212-migrantenmonitor-fase-2-2007-2012-mw.htm

dat volgens de polisadministratie werkzaam is. Bulgaren en Roemenen hebben wel, net als alle EU-burgers, vrij verkeer van personen tussen de verschillende landen in de Europese Unie. Het aantal personen uit Bulgarije en Roemenië dat zich in de GBA registreerde is sinds 2007 behoorlijk toegenomen. Er zijn relatief weinig werknemers uit Bulgarije en Roemenië in Nederland. Bij de Bulgaren en Roemenen die wel in de polisadministratie staan (met een tewerkstellingsvergunning of als zelfstandige) is ook een seizoeneffect te zien.

Figuur 2.4 Aantal als werkend geregistreerde personen uit Bulgarije en Roemenië



Bron: Migrantenmonitor fase 2, 2007-2012

Veel niet geregistreerde tijdelijk inwoners

Het overgrote deel van de personen uit nieuwe Oost-Europese lidstaten dat zich in Nederland bevindt, is niet geregistreerd in de Gemeentelijke Basisadministratie. Dat betekent dat zij formeel niet in Nederland wonen, terwijl de afstand tussen land van herkomst en werk evident te groot is om te kunnen forensen. Dit heeft gevolgen voor gemeentes zoals Den Haag en Westland, waar veel mensen uit nieuwe Oost-Europese lidstaten wonen. Deze gemeentes hebben veel (tijdelijke) inwoners die niet geregistreerd worden maar wel gebruik maken van woningen en infrastructuur.

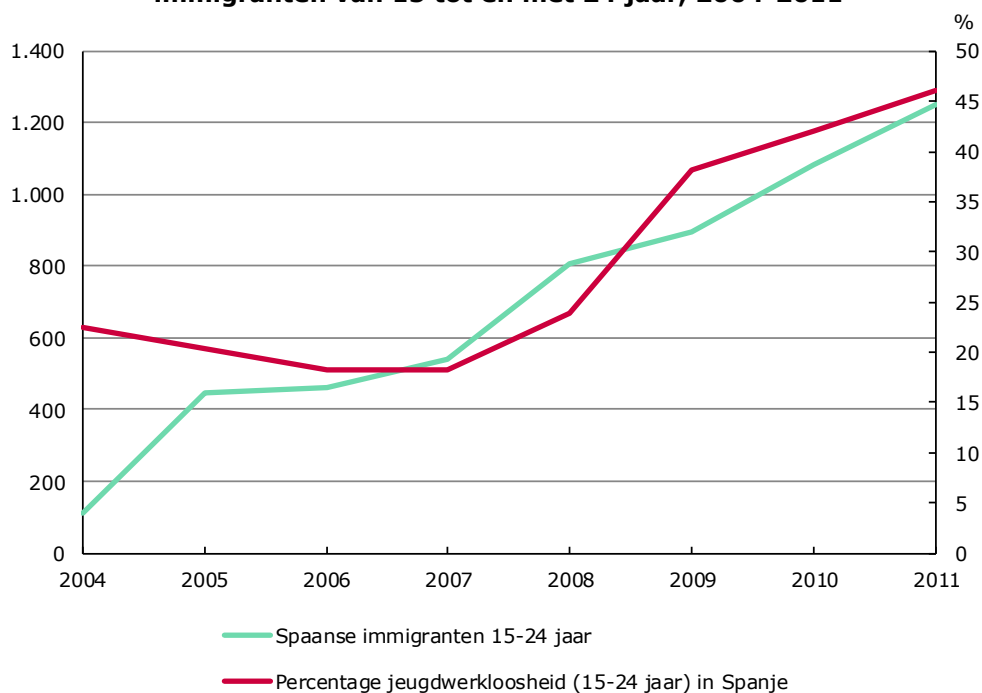
Het aantal Bulgaren en Roemenen dat tijdelijk in Nederland werkt is nog gering. Als de Bulgaren en Roemenen vanaf 1 januari 2014, als de noodzaak tot een tewerkstellingsvergunning vervalt, het patroon van de inwoners van andere nieuwe Oost-Europese lidstaten volgen, zal het aantal niet in de GBA geregistreerde tijdelijke werknemers in Nederland gaan toenemen.

2.2.3 Arbeidsmigranten uit Zuid-Europa: Een bescheiden casestudy van Spanje

Spanje heeft het zwaar te verduren in de economische crisis die in het eerste decennium van de 21^e eeuw zijn intrede deed. Met name de jeugd heeft hier zwaar onder te lijden: in slechts een aantal jaar tijd is de jeugdwerkloosheid opgelopen tot bijna 50%.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat een groot deel van de jonge Spanjaarden zijn heil elders in de Europese Unie zoekt. Figuur 2.5 laat zien dat sinds 2007 de jeugdwerkloosheid in Spanje in een ras tempo toeneemt. De toename van Spaanse immigranten naar Nederland loopt hier gelijk mee op. In 2004 kwamen er slechts ruim 100 Spanjaarden in de leeftijd van 15 tot 25 jaar naar Nederland, in 2011 waren dit er 1.250. Er lijkt sinds 2007 voor jongeren een sterke samenhang te zijn tussen immigratie in Nederland en de werkloosheidscijfers in het thuisland.

Figuur 2.5 Jeugdwerkloosheid in Spanje afgezet tegen aantal Spaanse immigranten van 15 tot en met 24 jaar, 2004-2011



Bron: CBS (immigratie), National Labor Force Survey (jeugdwerkloosheid)

2.3 Trends 2000-2011

Om wat verdiepende inzichten te verschaffen voor de periode vanaf het jaar 2000 wordt in deze paragraaf nauwkeuriger naar de migrantenstromen van en naar Nederland gekeken door een aantal uitsplitsingen te maken. Er zal worden gekeken naar de verdeling van de migranten naar geboorteland, leeftijd en geslacht. Daarnaast zal in deze paragraaf een beschrijving worden gegeven van de migranten die via de Kennismigrantenregeling naar Nederland kwamen.

2.3.1 Arbeidsmigratie naar geboorteland, geslacht en leeftijd

Tabel 2.1 geeft het aantal niet-Nederlandse arbeidsmigranten weer naar geboorteland, wat overigens tevens een goede proxy is voor nationaliteit van de immigrant. Uit de tabel blijkt dat ruim 80% van de niet-Nederlandse arbeidsmigranten uit Europa afkomstig is. De sterke stijging van de arbeidsmigratie na 2005 hangt samen met de gunstige economische situatie in Nederland en met de uitbreiding van de EU in 2004 en 2007 met respectievelijk acht Midden- en Oost-Europese landen en Bulgarije en Roemenië. In 2011 vormden de Polen met bijna 30% van het totale aantal arbeidsmigranten veruit de grootste groep. Ook uit Azië is de arbeidsmigratie na 2005 flink toegenomen. Het gaat hier voor een deel om hoogopgeleide arbeidsmigranten uit landen als India en China die gebruik hebben gemaakt van de kennis-migrantenregeling. De slechte economische situatie in Nederland sinds eind 2008 heeft slechts een tijdelijke invloed gehad die zichtbaar werd in lagere aantallen arbeidsmigranten in 2009. In 2010 en 2011 is de instroom van arbeidskrachten weer toegenomen, met name uit de EU (in het bijzonder Polen) en Azië.

Tabel 2.1 Immigratie van niet-Nederlandse arbeidsmigranten naar geboorteland, 2000-2011

	2000	2005	2009	2010	2011
Totaal	18.906	17.410	37.499	41.176	47.311
waarvan					
Europa	14.072	13.251	31.388	34.977	39.792
waaronder					
EU	12.101	12.194	30.001	33.154	38.166
Turkije	221	256	472	668	469
Azië	1.659	1.971	3.654	3.764	4.839
waaronder					
India	270	490	1.451	1.619	1.898
China	167	289	952	905	1.487
Amerika	1.765	1.366	1.520	1.647	1.783
Afrika	1.040	622	718	546	665
Oceanië	370	199	220	241	232
<i>Landen top 5 over 2000 t/m 2011</i>					
Polen	550	3.314	8.792	10.228	13.077
Duitsland	2.093	1.839	3.347	3.531	3.403
Verenigd Koninkrijk	3.532	1.563	2.279	2.336	2.343
Frankrijk	1.080	917	1.474	1.540	1.568
Italië	951	814	1.714	1.668	1.897

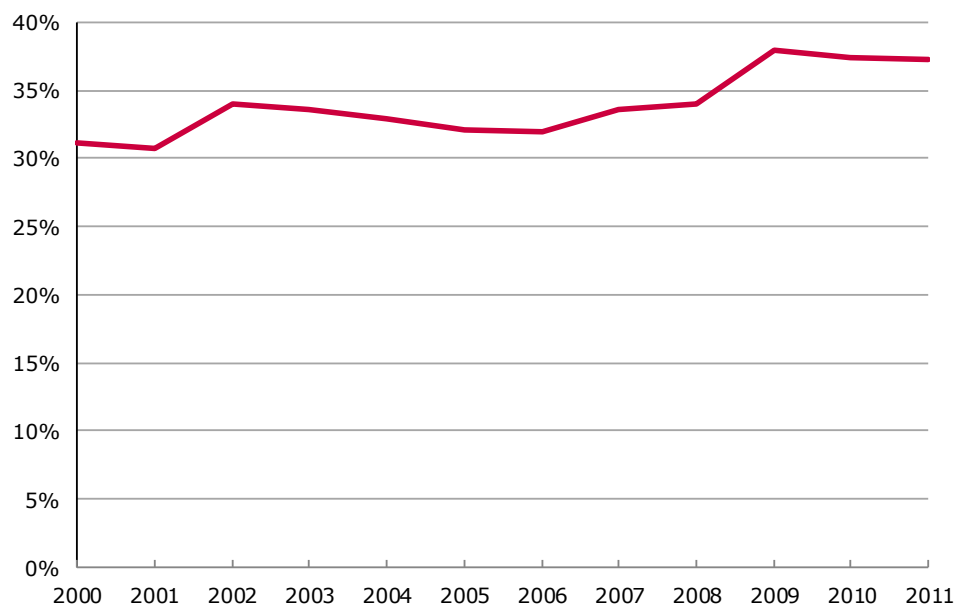
Bron: IND, bewerking CBS

Figuur 2.6 laat zien dat het aandeel vrouwelijke arbeidsmigranten sinds 2006 is gestegen maar de laatste jaren redelijk stabiel is en ruim 35% van het totale aantal arbeidsmigranten bedraagt dat naar Nederland komt. De stijging van het aandeel vrouwelijke arbeidsmigranten tussen 2007 en 2009 wordt waarschijnlijk veroorzaakt doordat er meer vrouwen uit de EU komen om hier te werken, met name uit Polen en Hongarije. Het percentage vrouwen onder de arbeidsmigranten uit deze landen is traditioneel hoog (Wijkhuijs & Jennissen, 2010).

De leeftijdsverdeling van de arbeidsmigranten is gedurende de periode 2000-2011 redelijk stabiel gebleven, alhoewel het aandeel twintigers is gestegen ten koste van het aandeel dertigers. In 2011 bestond de helft van de arbeidsmigranten uit twintigers, tien jaar geleden was dat nog 40%. Nog eens 30% viel in de leeftijdscate-

gorie 30-39 jaar (figuur 2.7). Dit hangt onder meer samen met het feit dat het merendeel van de niet-Nederlandse arbeidsmigranten als alleenstaande naar Nederland komt.

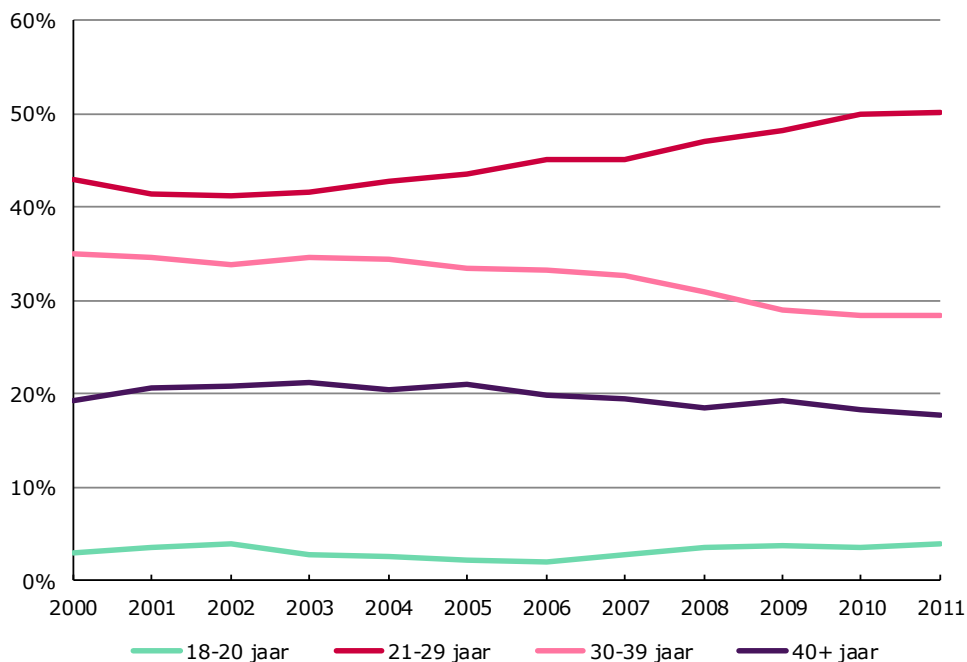
Figuur 2.6 Aandeel vrouwelijke arbeidsmigranten, 2000-2011



Zie tabel b2.1 in bijlage 2.1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS

Figuur 2.7 Arbeidsmigranten naar leeftijd, 2000-2011



Zie tabel b2.1 in bijlage 2.1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS

2.3.2 De kennismigrantenregeling

Het is belangrijk voor Nederland om de kenniseconomie op peil te houden. Zodoende is in oktober 2004 de Kennismigrantenregeling ingevoerd. Deze regeling moet het voor kennismigranten met een snellere en eenvoudiger procedure aantrekkelijker maken om zich in Nederland te vestigen. Door globalisering ontstaat er een toenemende migratiedynamiek in de wereld. De overheid wil hierop inspelen met een vernieuwend, selectiever en uitnodigend toelatingsbeleid.

Kennismigranten zijn hoogopgeleide vreemdelingen die een arbeidsovereenkomst bij een in Nederland gevestigd bedrijf hebben en daarnaast voldoen aan de eis van een jaarlijks vastgesteld minimum bruto jaarinkomen. In 2012 was deze inkomenseis € 51.239. Voor kennismigranten jonger dan dertig jaar gold een bedrag van € 37.575. Deze bedragen worden jaarlijks vastgesteld op basis van het indexcijfer van CAO-lonen dat door het CBS wordt gepubliceerd.

Daarnaast geldt voor kennismigranten nog dat:

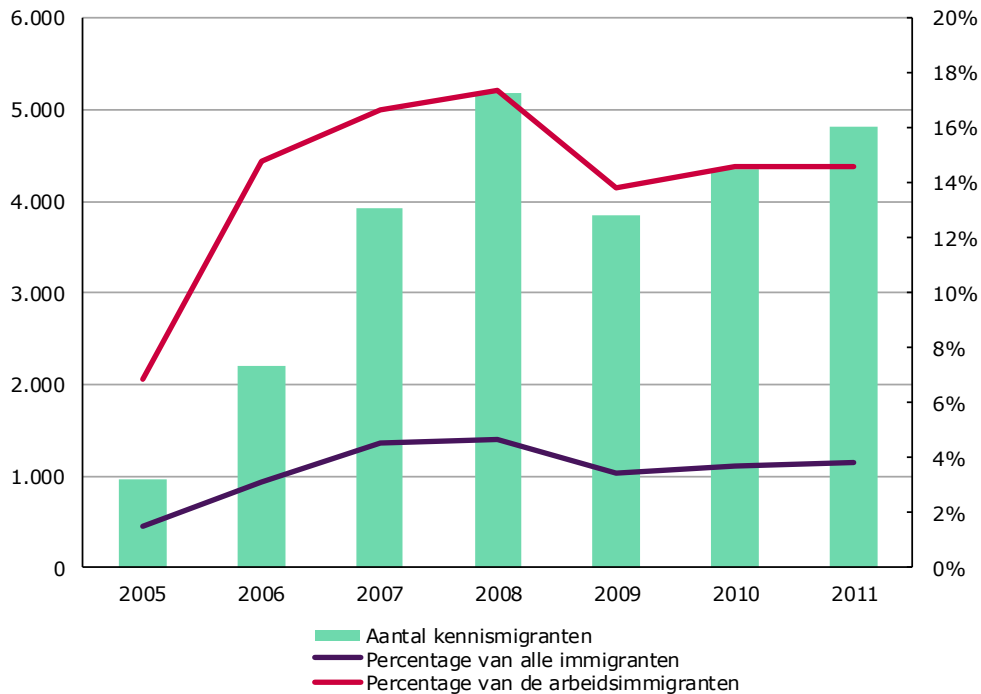
- zij geen tewerkstellingsvergunning nodig hebben om arbeid te verrichten;
- hun gezinsleden ook een beroep kunnen doen op de Kennismigrantenregeling;
- zij een verblijfsvergunning kunnen krijgen voor de duur van hun contract (met een maximum van vijf jaren);
- zij vrijgesteld zijn van het inburgeringsvereiste; en
- hun verblijfsprocedure via de werkgever loopt.

Eind 2006 is de kennismigrantenregeling uitgebreid zodat wetenschappelijk onderzoekers en artsen in opleiding zonder inkomenscriterium kunnen deelnemen. Eind 2007 is er een verlaagde inkomensnorm geïntroduceerd voor buitenlandse studenten die in Nederland hun opleiding hebben voltooid en binnen een jaar na afronding van hun studie hooggekwalificeerd werk vinden. In 2012 was deze inkomenseis € 26.931. De vraag is in hoeverre kennismigranten afwijken van reguliere arbeidsmigranten. Beide groepen komen naar Nederland om te werken; wat onderscheidt kennismigranten van arbeidsmigranten?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is met het Sociaal Statistisch Bestand (SSB) van het CBS een bestand samengesteld met alle niet-Nederlandse immigranten die tussen 2005 en 2011 naar Nederland zijn gekomen. Binnen deze groep is op basis van gegevens van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) het migratiemotief vastgesteld. Hiermee kon een deelverzameling van de totale groep immigranten worden vastgesteld: de arbeidsmigranten. De kennismigranten vormen op hun beurt weer een deelverzameling van de arbeidsmigranten. Daar waar dat relevant is wordt nog een afbakening gemaakt van de cohorten 2005 en 2006: binnen de periode 2005-2011 hebben de kennismigranten uit deze cohorten vijf volledige jaren in Nederland kunnen blijven. Vijf jaar is de maximale blijfduur volgens de kennismigrantenregeling. Hierna kan overigens wel weer een nieuwe procedure worden gestart waardoor een verlenging van het verblijf met opnieuw vijf jaar mogelijk is.

Uit figuur 2.8 blijkt dat het aantal deelnemers aan de kennismigrantenregeling beperkt is. In 2005 kwamen er circa 1.000 personen via deze regeling naar Nederland, in 2011 waren dit er zo'n 5.000. In 2009 was de crisis van invloed op het aantal kennismigranten, maar de aanwas van kennismigranten herstelde zich in de jaren daarna direct weer. Verhoudingsgewijs bestaan de kennismigranten uit een gering aantal: in 2011 was zo'n 4% van alle immigranten kennismigranten, van de arbeidsmigranten was dit zo'n 11%.

Figuur 2.8 De instroom van kennismigranten, 2005-2011



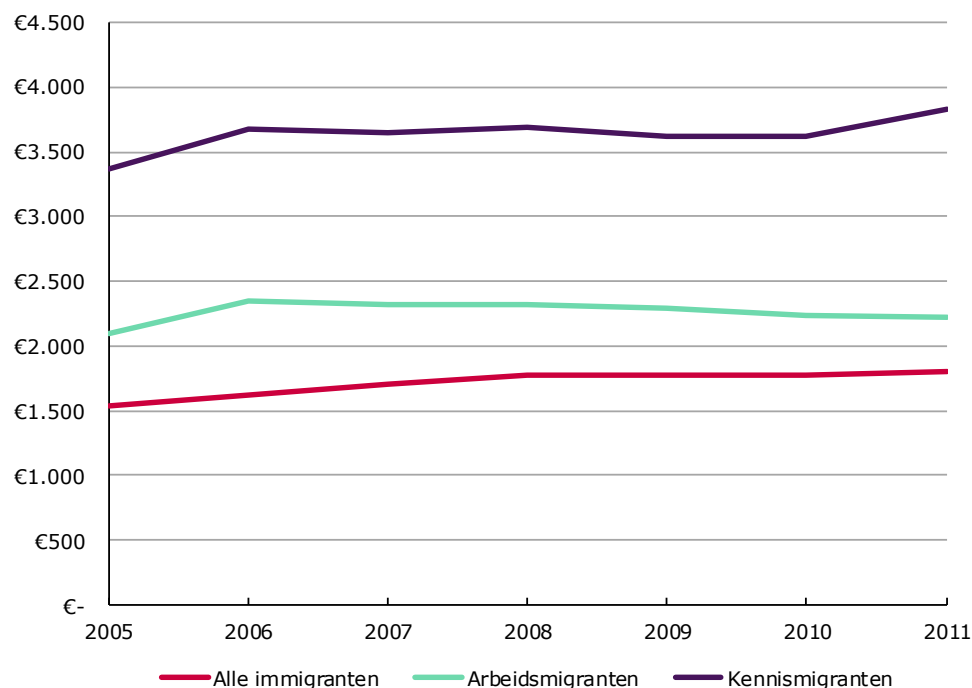
Zie tabel b2.2 in bijlage 2.1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: IND, bewerking CBS.

Onder de gehele groep immigranten is vrijwel de helft vrouw. Bij de arbeidsmigranten is dit slechts ongeveer 35%, bij de kennismigranten nog geen kwart. Met een gemiddelde leeftijd van 32 jaar zijn kennismigranten vrijwel even oud als arbeidsmigranten, maar ouder dan de totale groep immigranten, die gemiddeld bijna 28 jaar is.

De grootste groep kennismigranten komt uit India; zij maken bijna een kwart uit van de totale groep kennismigranten. Ook Amerikanen, Japanners, Turken en Chinezen zijn ruim vertegenwoordigd: samen met de Indiërs vertegenwoordigden deze landen meer dan 50% van alle kennismigranten.

Figuur 2.9 Mediaan van het maandloon

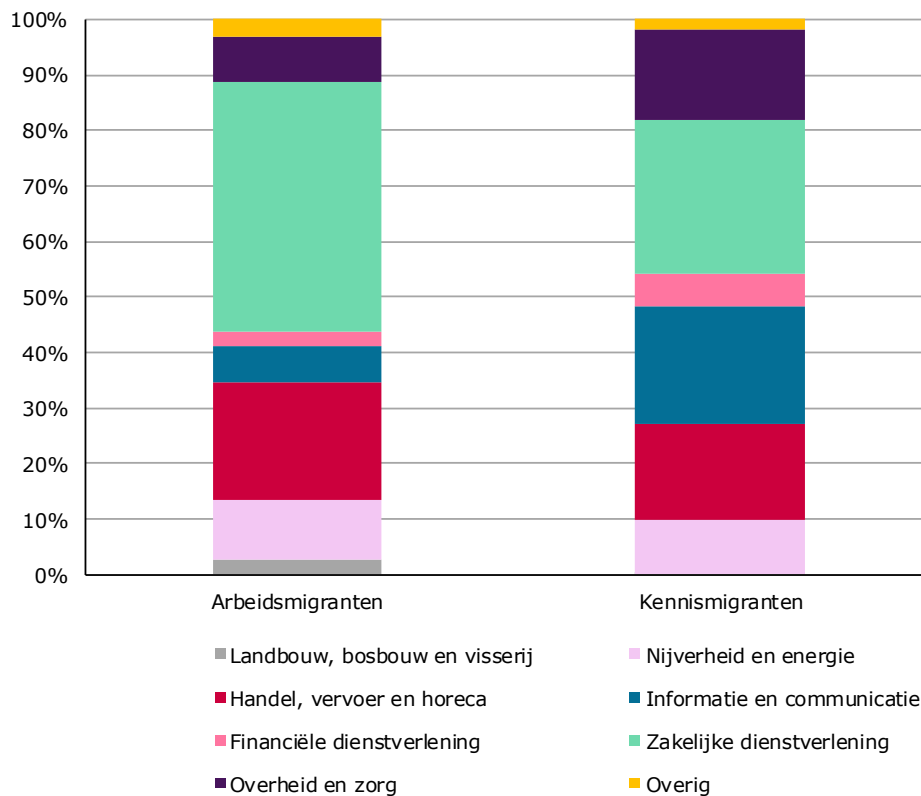


Bron: CBS

Het belangrijkste criterium om in aanmerking te komen voor de kennismigranten-regeling is inkomen. Met kennis en inkomen moeten kennismigranten hun steentje bijdragen aan de Nederlandse economie. Figuur 2.9 laat zien dat de inkomsten van kennismigranten ook daadwerkelijk aanzienlijk hoger liggen dan die van reguliere arbeidsmigranten, van wie de inkomsten weer hoger liggen dan die van de totale groep immigranten. Hierbij moet wel worden aangetekend dat de groep reguliere arbeidsmigranten voor het grootste deel bestaat uit migranten afkomstig uit EU/EVA-landen die geen TWV nodig hebben en derhalve ook niet afhankelijk zijn van de Kennismigrantenregeling. Binnen de reguliere arbeidsmigrantenprocedure geldt dat, wil een immigrant in aanmerking komen voor een TWV, hij of zij iets moet toevoegen aan de Nederlandse arbeidsmarkt. In dit opzicht lijken reguliere arbeidsmigranten van buiten de EU/EVA op kennismigranten (Nicolaas et al., 2011). Het ligt dan ook voor de hand dat het inkomen van degenen die wel een TWV nodig hebben om als arbeidsmigrant naar Nederland te komen vergelijkbaar is dan dat van de kennismigranten.

Het is denkbaar dat kennismigranten meer gewenst zijn in sectoren zoals de IT en financiële sector en minder in bijvoorbeeld de landbouw. Dat blijkt ook wel uit figuur 2.10 die de branche waarin kennismigranten en arbeidsmigranten werkzaam zijn weergeeft. De kolom arbeidsmigranten heeft overigens behalve op reguliere arbeidsmigranten ook betrekking op de kennismigranten. Kennismigranten zijn dus in figuur 2.10 een deelverzameling van de arbeidsmigranten. Kennismigranten zijn vaker dan reguliere arbeidsmigranten vertegenwoordigd in de sectoren overheid en zorg, financiële dienstverlening en informatie en communicatie. Arbeidsmigranten werken vaak in de zakelijke dienstverlening; die sector is minder populair onder kennismigranten.

Figuur 2.10 Branche van kennismigranten en arbeidsmigranten die in de periode 2005-2011 naar Nederland zijn gekomen, 2011*



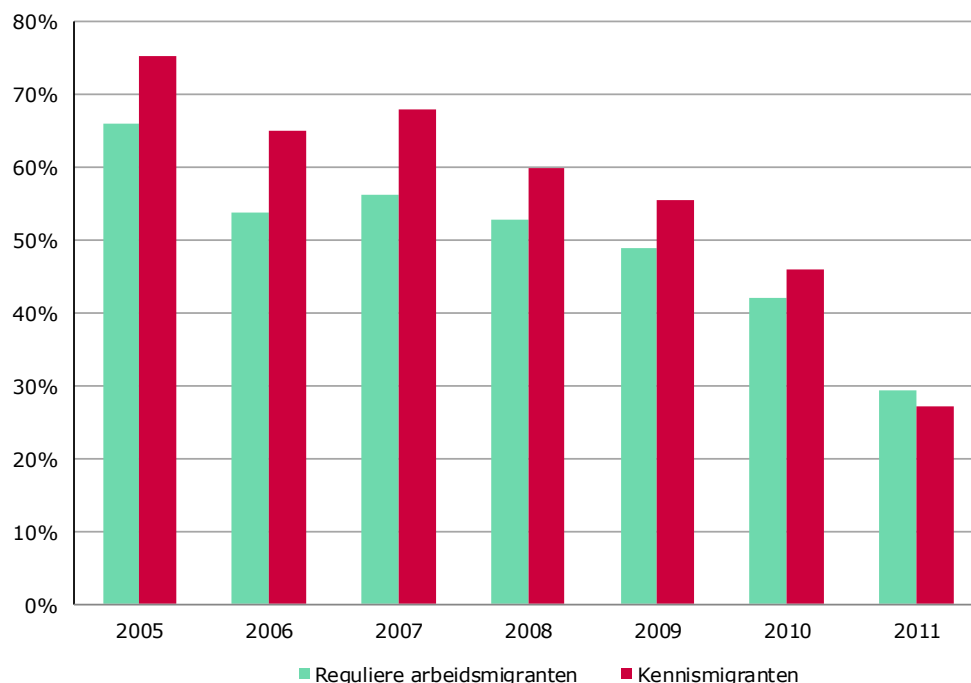
* Van 0,6% van de arbeidsmigranten en 0,4% van de kennismigranten is de branche waarin ze werkten onbekend.

Gegevens over deze migranten zijn niet meegenomen in deze figuur.

Bron: CBS

Kennismigranten komen naar Nederland om te werken. Inherent aan de kennis-migrantenregeling is dat na het verrichten van hun werkzaamheden de thuisreis weer wordt aanvaard. Figuur 2.11 laat zien in hoeverre kennismigranten ook daadwerkelijk weer vertrekken. Van de kennismigranten die in 2005 naar Nederland zijn gekomen, is begin 2013 zo'n 75% weer vertrokken. Het verschil met arbeidsmigranten, aan wie geen restricties zijn opgelegd aangaande de verblijfsduur, is niet heel groot. Hiervoor zijn, naast voornoemde mogelijkheid tot verlenging, diverse redenen denkbaar. Door relatie- en gezinsvorming kunnen kennismigranten alsnog een verblijfsstatus hebben aangevraagd. Ook kan de tijdelijke baan zijn omgezet in een permanente, inclusief de bijbehorende benodigde TWV.

Figuur 2.11 Percentage geëmigreerde arbeidsmigranten in 2013, naar jaar van binnenkomst



Bron: CBS

Met het opstellen van de kennismigrantenregeling stelt de Nederlandse staat zich tot doel een bijdrage te leveren aan de kenniseconomie. In deze opzet lijkt de regeling geslaagd: het inkomen van kennismigranten en de branches waarin ze werkzaam zijn, laten zien dat het om hooggewaardeerde functies gaat.

2.4 Arbeidsmigratie uit Nederland

In tegenstelling tot bij immigranten wordt het (officiële) migratiemotief van emigranten niet geregistreerd. Het is dan ook onmogelijk om precies vast te stellen hoeveel migranten Nederland hebben verlaten om over de grens arbeid te gaan verrichten. Om toch iets over de trend in de arbeidsemigratie te zeggen zal er gewerkt moeten worden met een proxy. We gebruiken hiervoor het aantal in Nederland geboren personen in de leeftijdsgroep van 25 tot 45 jaar. We gebruiken deze leeftijdsgroep omdat deze groep door de bank genomen het vaakst vanwege arbeid de landsgrens overtrekt (zie bijvoorbeeld figuur 2.7). De groep jong volwassenen van 18 tot 25 jaar wordt niet in de hier bestudeerde groep opgenomen om zo emigranten vanwege een studie in het buitenland grotendeels uit te sluiten. We realiseren ons dat het hier uiteraard niet om allemaal arbeidsmigranten gaat. Zo kan bijvoorbeeld iemand emigreren om in het buitenland al dan niet gehuwd te gaan samenwonen of om op relatief latere leeftijd aan een studie te beginnen. De groep die relatief wellicht voor het grootste deel uit arbeidsemigranten bestaat, maar die niet in de onderzoekspopulatie valt, zijn de jonge niet in Nederland geboren emigranten. De reden voor het weglaten van deze personen is dat zij vaak vanwege retourmigratie Nederland verlaten, waarbij ze vaak net vanwege het aflopen van hun arbeidsovereenkomst Nederland verlaten. Om dat migratie naar de buurlanden België en Duitsland vaak plaatsvindt om andere redenen dan arbeid, bijvoorbeeld

vanwege de lagere huizenprijzen of het andere belastingklimaat, is ook de migratie naar België en Duitsland niet meegenomen om de trend in de arbeidsemigratie te schatten.

In figuur 2.12 is een schatting van de trend in de arbeidsemigratie weergegeven. Omdat het hier om een schatting gaat is er voor gekozen om de trend te laten zien als indexcijfers. Behalve de trend in arbeidsemigratie is in figuur 2.12 ook de jaarlijkse economische groei in Nederland afgebeeld.

Figuur 2.12 Indexcijfers geschatte arbeidsemigratie* (1999 = 100) en de jaarlijkse economische groei, 1999-2012



* Geschat als de emigratierate van 25-44-jarigen, waarbij de emigratie naar België en Duitsland buiten beschouwing is gelaten.

Zoals uit figuur 2.12 valt op te maken steeg de geschatte arbeidsmigratie uit Nederland in de periode van 1999 tot 2007. De drie jaar hierna daalde de arbeidsemigratie sterk om vanaf 2009, toen de huidige economische crisis haar (voorlopige?) dieptepunt bereikte, weer toe te nemen. In 2012 ging de negatieve economische groei samen met een bescheiden daling van de geschatte arbeidsemigratie. Om de relatie tussen arbeidsemigratie en de conjunctuur te kwantificeren is gebruikgemaakt van tijdreeksregressieanalyse. Dit is bewerkstelligd door een simpel loglineair model met behalve de procentuele BBP-groei alleen een constante en een autoregressieterm van de eerste orde aan de rechterzijde van de regressievergelijking te schatten. Met een dergelijk eenvoudig model is, zoals te zien is in tabel 2.2, de pseudo-verklaarde variantie al 57%.

Tabel 2.2 Resultaten van loglineaire tijdreeksregressieanalyse ter verklaring van het geschatte aantal arbeidsemigranten per capita, 1999-2012

	Regressiecoëfficiënten	t-waarde
Constante	1,14	12,43
BBP-groei	0,04	2,69
AR(1)	0,64	3,25
Adj. R ²	0,57	

De variabele BBP-groei heeft een significant effect op het geschatte aantal arbeidsemigranten dat uit Nederland vertrekt in de periode van 1999 tot en met 2012. Het lijkt erop dat economische onzekerheid (zo komt negatieve economische groei bijvoorbeeld de baan zekerheid van individuen niet ten goede) in ontwikkelde landen met een relatief hoog welvaarniveau gepaard gaat met een toenemende mate van honkvastheid.

2.5 Mogelijke toekomstige ontwikkelingen in de arbeidsmigratie naar Nederland¹⁸

Het voorspellen van toekomstige aantallen (arbeids)migranten is, zoals al in het inleidende hoofdstuk van deze publicatie is aangegeven, erg moeilijk. In dit hoofdstuk zullen wij zowel een beschrijvende beschouwing, zonder daadwerkelijke aantallen te noemen, als een kwantitatieve prognose presenteren. In de kwalitatieve voorspelling zal meer worden ingegaan op de achterliggende veronderstellingen terwijl de kwantitatieve prognose vooral gebaseerd is op het extrapoleren van trends.

2.5.1 Arbeidsmigratie naar Nederland: een kwalitatieve toekomstverkenning

In deze kwalitatieve toekomstvoorspelling maken we onderscheid tussen arbeidsmigratie van hoog- en laagopgeleiden, omdat de theoretische kaders waarmee men het bestaan en de omvang van deze twee arbeidsmigratietypen probeert te verklaren nogal van elkaar verschillen. Bij arbeidsmigratie van hoogopgeleiden zijn de evenwichtsherstellende mechanismen (zie voor meer informatie Jennissen, 2011) in meer of mindere mate van kracht. Hoogopgeleide arbeidsemigranten worden namelijk in veel landen gezien als een welkome aanvulling van de binnenlandse beroepsbevolking. Zij hebben hierdoor minder dan laagopgeleide arbeidsemigranten te maken met migratierestricties die de werking van vrije marktmechanismen belemmeren. Voor laagopgeleide arbeidsemigranten is het, vanwege de migratierestricties, veel moeilijker om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt in de Europese Economische Ruimte (EER). Tegenwoordig, en waarschijnlijk ook op de korte- en middellange termijn, is arbeidsmigratie van laagopgeleiden dan ook bijna uitsluitend een intra-EU-aangelegenheid.

Arbeidsmigratie van hoogopgeleiden

In Nederland is er, net als in veel andere landen, vrij brede politieke steun voor de opvatting dat Nederland zich moet mengen in de *battle for brains*. De in paragraaf 2.3.2 beschreven regeling voor zogenoemde kennismigranten is illustratief voor de

¹⁸ Deze paragraaf is een bewerking van een paragraaf die is gepubliceerd in de publicatie 'Arbeidsmigratie naar Nederland: De invloed van gender en gezin' van de hand van Wijkhuijs en Jennissen (2010).

opvattingen van de Nederlandse overheid op dit terrein. Het ligt dan ook in de lijn der verwachting dat de arbeidsmigratie van hoogopgeleiden naar Nederland in de nabije toekomst zal toenemen. Daarmee is overigens niet gezegd dat Nederland een dergelijke *battle* zal winnen. Behalve een toenemende immigratie van hoogopgeleiden verwachten we namelijk ook een toenemende emigratie van hoogopgeleiden. In de *battle for brains* zullen waarschijnlijk de Angelsaksische landen, vanwege hun centrale positie in het economische en financiële wereldsysteem, aan het langste eind trekken. Zo zijn Londen en steden in de Verenigde Staten rijkelijk bedeeld wat betreft de aanwezigheid van *APS firms*,¹⁹ die veel hoogopgeleide arbeidsmigranten aantrekken (Ewers, 2007).

Het is echter niet vanzelfsprekend dat een verdergaande technologische ontwikkeling op het gebied van transport en telecommunicatie leidt tot een toenemende internationale migratie van hoogopgeleiden. Deze ontwikkeling kan er namelijk ook voor zorgen dat kennis internationale grenzen overschrijdt, zonder dat dit gepaard gaat met de internationale migratie van de persoon die deze kennis heeft. Grensoverschrijdende migratie van kennis vindt nu uiteraard ook al plaats, maar zal waarschijnlijk in de nabije toekomst (relatief) vaker voorkomen. Toekomstige ontwikkelingen op het gebied van ICT, bijvoorbeeld, maken het mogelijk dat technici bepaalde ingewikkelde problemen in het productieproces van een Nederlandse onderneming vanachter hun pc in Bombay kunnen oplossen. Ook kunnen hoogopgeleiden met hun specifieke vaardigheden tijdelijk worden overgevlogen om arbeid te verrichten. En ook hier gaan de ontwikkelingen snel; het is zelfs niet uitgesloten dat over twintig à dertig jaar een netwerk van ultrasnelle intercontinentale vliegverbindingen, dat mogelijk wordt gemaakt door suborbitale ruimtevluchten, bestaat. Een vlucht van Europa naar Australië hoeft dan nog maar 90 minuten te duren (Sippel 2010). Het is derhalve niet ondenkbaar dat er in de toekomst zoiets als intercontinentaal forensisme kan ontstaan van bijvoorbeeld een Australische consultant die ook één of twee dagen per week voor zijn of haar werk in Nederland moet zijn. Deze consultant zal in Nederland overigens wellicht wel een pied-à-terre willen hebben. We spreken dan echter niet meer over internationale arbeidsmigratie maar over (in dit geval fysiek) arbeidstransnationalisme.

Vanwege bovenstaande ontwikkelingen denken we dat internationale migratie van hoogopgeleiden op de korte termijn (tot 2020) iets zal toenemen. Deze toename zal echter, naar onze mening, niet al te groot zijn en zou op de langere termijn wel eens kunnen ombuigen naar een kleine afname.

Arbeidsmigratie van laagopgeleiden

Migratie van laagopgeleide arbeidsmigranten naar Nederland was de afgelopen jaren vooral een intra-EU-aangelegenheid, waarbij de nieuwe Midden- en Oost-Europese lidstaten de belangrijkste herkomstlanden waren.

De belangrijkste factoren die ervoor zorgen dat in Nederland de vraag naar laagopgeleide arbeidskrachten toeneemt, zijn de grote onderwijsexpansie in het hoger onderwijs en de toenemende vergrijzing. In de toekomst zijn echter niet alleen tekorten aan laaggeschoolde arbeidskrachten te verwachten, maar ook, en wellicht zelfs vooral, tekorten aan arbeidskrachten op mbo-niveau. Bij deze laatste categorie gaat het om verplegers, loodgieters, monteurs en dergelijke. De onderwijsexpansie in het hoger onderwijs zal nog wel een aantal jaar doorgaan. Toch zal deze na verloop van tijd afremmen, aangezien we mogen aannemen dat de onderwijsexpansie een logistisch groeipatroon en een natuurlijke bovenlimiet heeft (Jónasson, 2003; Kikkawa, 2004). Nederland zal nog 25 à 30 jaar vergrijzen om vervolgens enigszins

¹⁹ Met *APS firms* worden *Advanced Producer Service firms* bedoeld. Dit zijn bijvoorbeeld reclame-, accountants- en advocatenkantoren, en banken en andere bedrijven in de financiële dienstverlening.

te vergroenen (Van der Erf, 2006; De Jong, 2008). Rond 2035 zal duidelijk worden hoe groot de problematiek van een eventueel tekort aan laaggeschoolde arbeidskrachten zal zijn, die kan ontstaan doordat de toegenomen arbeidsproductiviteit de toegenomen grijze druk niet meer kan compenseren. Volgens de ACVZ (2009) worden tekorten aan middelbaar opgeleide en laagopgeleide werknemers verwacht in de zorg, het onderwijs, de infrastructuur, bouw, horeca en land- en tuinbouw. De arbeidsmigratie van laaggeschoolden uit Midden- en Oost-Europese landen zal dan ook *ceteris paribus* toenemen.

Bij de toetreding tot de EU van Bulgarije en Roemenië op 1 januari 2007 is door de Nederlandse overheid een overgangsregeling ingesteld voor de tewerkstelling van werknemers uit deze landen. Werkgevers moeten voor arbeidsmigranten uit deze landen nog steeds een tewerkstellingsvergunning aanvragen. De overgangsregeling kon tot uiterlijk 1 januari 2014 worden verlengd als naar de mening van de Nederlandse regering sprake is van 'ernstige verstoring van de arbeidsmarkt of dreiging daarvan'. Daarna geldt hoe dan ook, op grond van de toetredingsverdragen, een vrij verkeer van werknemers. Het ligt in de lijn der verwachting dat het aantal arbeidsmigranten uit Bulgarije en Roemenië zal toenemen wanneer het vrij verkeer van werknemers uit deze landen is ingesteld. De (arbeids)migratie uit Bulgarije en Roemenië nam ook al toe nadat de landen lid van de EU werden. Hierbij viel, zoals ook al is vermeld in hoofdstuk 1, vooral het relatief grote aantal Bulgaren dat de weg naar Nederland heeft gevonden op. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat vele Bulgaarse migranten tot de Turkse minderheid behoren. Zij maken ongeveer 10% van de totale bevolking van Bulgarije uit. Deze Turkse Bulgaren zouden gebruik kunnen maken van de reeds in Nederland aanwezige Turkse netwerken. Deze netwerken zouden de (psychische) kosten van de migratie van deze bevolkingsgroep aanzienlijk kunnen verlagen. Evenals Bulgarije is ook Roemenië een multi-etnisch land. In Roemenië leven ruim 1,5 miljoen etnische Hongaren. Sinds 1 januari 2011 kunnen etnische Hongaren die permanent in een ander land dan Hongarije verblijven via een vereenvoudigde procedure een Hongaars paspoort aanvragen (Szymanowska & Groszkowski, 2011). Met dit paspoort hebben zij uiteraard toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. De toekomstige arbeidsmigratie uit Roemenië richting Nederland zou ook een etnische component kunnen hebben in vorm van een groot aandeel Roma in de arbeidsmigrantenstroom.

De Nederlandse vraag naar arbeidskrachten is echter maar één kant van het verhaal. Ontwikkelingen in het aanbod van laag- en middelbaar opgeleide arbeidskrachten die bereid zijn om naar Nederland te migreren, spelen uiteraard ook een belangrijke rol. Twee ontwikkelingen in de nieuwe lidstaten van de EU ten oosten van het voormalige IJzeren Gordijn zorgen ervoor dat het aanbod van arbeidskrachten die in het westen in arbeidsintensieve sectoren willen werken, in de toekomst zal afnemen. Door dit afnemende aanbod denken wij dat deze vorm van arbeidsmigratie een niet veel grotere omvang zal aannemen dan het huidige niveau. De nettostroom van laagopgeleide arbeidskrachten van Oost- naar West-Europa zal op de middellange termijn waarschijnlijk afzwakken.

De eerste ontwikkeling waardoor het aanbod van laaggeschoolde Midden- en Oost-Europese arbeidskrachten zal afnemen, is de vergrijzing die ook in Midden- en Oost-Europa toe zal slaan. Dit demografische proces, dat voornamelijk wordt veroorzaakt door dalende geboortecijfers, zal zich in het oosten van de EU zelfs sterker voordoen dan in West-Europese landen. We kunnen dit illustreren aan de hand van (toekomstige) vergrijzingscijfers in Polen, dat van de Midden- en Oost-Europese landen nog steeds het belangrijkste herkomstland is van arbeidsmigranten die naar Nederland komen om arbeidsintensief werk te verrichten. Polen heeft tegenwoordig, anno

2013, een grijze druk²⁰ van ongeveer 20%. In 2060, zal dit land volgens het *EURO-POP2008 convergence scenario* een grijze druk hebben die is opgelopen tot bijna 70% (Giannakouris, 2008). Polen zou daarmee in 2060 de hoogste grijze druk kennen van alle EU- en EVA-landen. Ter vergelijking, de grijze druk in Nederland is tegenwoordig ongeveer 25% en zal volgens het hier genoemde scenario in 2060 ongeveer 47% zijn.

Een tweede ontwikkeling is dat, door de vrije interne Europese markt in combinatie met het stelsel van EU-subsidies, de welvaartsverschillen tussen het westelijke en oostelijke deel van de EU naar verloop van tijd zullen afnemen. Ook eerdere uitbreidingen van de EU met relatief armere lidstaten als Ierland,²¹ Griekenland, Spanje en Portugal zorgden voor een grotere welvaart in die landen (Laski & Römisch, 2003). Tegenwoordig is dan ook nauwelijks meer sprake van netto-arbeidsmigratiestromen van laagopgeleiden van Zuid- naar Noordwest-Europa, van Ierland naar het Verenigd Koninkrijk, of van Finland naar Zweden. In feite is de ontwikkeling naar convergerende welvaartsniveau's tussen de westelijke en oostelijke lidstaten al ingezet. De economische groei in Polen was in de eerste twaalf jaar van de 21^e eeuw maar liefst 56,5% terwijl de economische groei in Nederland in die periode op 15,2% bleef steken.²² In waarschijnlijk een nog grotere mate en sneller tempo dan de welvaartsverschillen zullen de werkloosheidsverschillen tussen de EU-lidstaten ten westen en oosten van het voormalige IJzeren Gordijn kleiner worden. Al in 2008, het jaar nadat het vrij verkeer van Poolse werknemers richting Nederland mogelijk werd, daalde de werkloosheid in Polen tot onder het niveau van de werkloosheid in Duitsland en Spanje en tot nog maar 1,5 procentpunten boven het werkloosheidspercentage van het Verenigd Koninkrijk.²³ Hoewel het werkloosheidspercentage in Polen in 2012 nog altijd 4,8 procentpunten hoger is dan in Nederland, is dit verschil in de periode van 2000 tot 2013 met 8,2 procentpunten afgenomen.

De bovenstaande alinea's maken duidelijk dat men bij het voorspellen van de omvang van arbeidsmigratiestromen rekening dient te houden met mogelijke toekomstige ontwikkelingen in het land van bestemming en in het land van herkomst. Daarnaast is het echter ook mogelijk dat ontwikkelingen in derde landen van invloed zijn. Een voorbeeld van een dergelijke ontwikkeling is dat onderdanen van de Midden- en Oost-Europese EU-lidstaten die per 1 mei 2004 lid werden van de EU, vanaf mei 2011 vrije toegang hebben gekregen tot de Duitse en Oostenrijkse arbeidsmarkt. Hierdoor is het goed mogelijk dat de arbeidsmigratie van bijvoorbeeld Polen naar Nederland vanaf mei 2011 minder omvangrijk is, omdat een deel van de potentiële Poolse arbeidsmigranten de nieuwe alternatieve bestemmingen Duitsland en Oostenrijk boven Nederland verkiest. Het aandeel Polen onder de arbeidsmigranten uit de nieuwe lidstaten zal de komende jaren waarschijnlijk dalen en het aandeel Bulgaren, Roemenen en Hongaren zal toenemen.

Verder is er vanaf 2006 sprake van een opvallende toename van het aantal arbeidsmigranten uit de West- en Zuid-Europese landen die al voor 2004 lid van de EU waren. Vooral uit Zuid-Europa komen sinds het uitbreken van de financiële crisis en de hierdoor in deze regio hoog opgelopen werkloosheidscijfers²⁴ steeds meer migranten naar Nederland. Zo is uit cijfers van het CBS af te leiden dat in de periode

²⁰ Het aantal 65-plussers gedeeld door de bevolking van 15 tot en met 64 jaar.

²¹ De toetreding van Ierland tot de EU in 1971 zorgde voor een dusdanig grote economische groei dat veel Ierse migranten die in het buitenland (voornamelijk in het Verenigd Koninkrijk) verbleven naar hun vaderland terugkeerden. De jaren zeventig staan in Ierland dan ook wel bekend als *the decade of return* (Garvey, 1985).

²² Bron: The Conference Board, Total Economy Database.

²³ Bron: Eurostat.

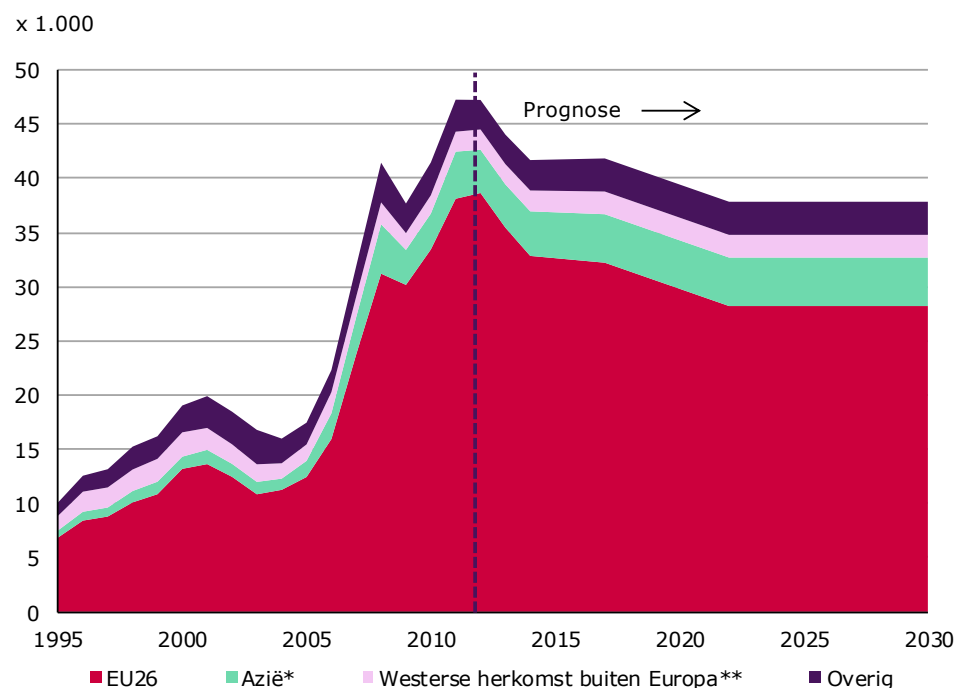
²⁴ Zo was bijvoorbeeld het werkloosheidspercentage in Spanje in 2012 opgelopen tot boven de 25% en daarmee het hoogste in de EU.

vanaf 2007 tot en met 2011 het aantal Zuid-Europeanen dat jaarlijks naar Nederland migreerde met meer dan 82% is toegenomen. Het absolute aantal Zuid-Europese immigranten blijft echter nog ver achter bij het aantal Poolse immigranten, dat nog steeds het grootste deel (in 2011 nog meer dan een derde)²⁵ van de totale instroom van arbeidsmigranten uit de EU vormt.

2.5.2 Een prognose van arbeidsmigratie naar Nederland

Het CBS gaat in de meest recente bevolkingsprognose uit van bijna 40.000 arbeidsmigranten op de middellange termijn (tot 2030). Figuur 2.13 toont deze prognose en laat de top 3 van herkomstlanden zien voor arbeidsmigranten. Voor de arbeidsimmigratie van buiten de EU is de verdeling naar herkomstgroepen in het laatste waarnemingsjaar (2011) voor de toekomst vastgehouden. Momenteel wordt de arbeidsmigratie sterk gedomineerd door migranten uit EU-landen. Dit wordt verondersteld iets af te nemen. Arbeidsmigranten komen daarnaast vooral uit de regio's Azië, Noord-Amerika, Japan en Oceanië. Voor een uitvoerige beschrijving en onderbouwing van de hier gepresenteerde prognose van het aantal arbeidsmigranten wordt verwezen naar Van Duin et al. (2013).

Figuur 2.13 Arbeidsmigratie naar herkomstgroep, 1995-2030



* Exclusief Japan en Indonesië.

** Noord-Amerika, Japan en Oceanië

Bron: CBS

²⁵ Bron: CBS

Literatuur

- ACVZ (2009). *Tijdelijke arbeidsmigratie 2015-2035*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- Beer, J. de (2009). Immigratie en werkloosheid in Nederland. *Demos: Bulletin over bevolking en samenleving*, 25(9), 7-8.
- Duin, C. van, Nicolaas, H., en Gaag, N. van der (2013). *Bevolkingsprognose 2012-2060: Veronderstellingen migratie*. Den Haag: CBS.
- Engbersen, G., Ilies, M., Leerkes, A., Snel, E. & Meij, R. van der (2011). *Arbeidsmigratie in vierden: Bulgaren en Roemenen vergeleken met Polen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Erf, R. van der (2006). Nederland vergrijst minder dan rest EU: CBS-prognose vergeleken met de Eurostat-prognose. *Demos: Bulletin over Bevolking en Samenleving*, 22(8), 69-73.
- Ewers, M. (2007). Migrants, markets and multinationals: Competition among world cities for the highly skilled. *GeoJournal*, 68(2), 119-130.
- Garvey, D. (1985). The history of migration flows in the Republic of Ireland. *Population Trends*, 39, 22-30.
- Giannakouris, K. (2008). *Ageing characterises the demographic perspectives of the European societies*. Luxemburg: Eurostat (Statistics in focus).
- INDIAC (2009). *Monitor Kennismigrantenregeling 2008: Periodieke weergave van de ontwikkeling van het (uitvoerings)beleid en cijfers inzake kennismigranten*. Rijswijk: IND.
- Jennissen, R. (2011). Inleiding: Definities, theorieën en leeswijzer. In R.P.W. Jennissen (red.), *De Nederlandse Migratiekaart: Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen* (pp. 15-31). Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 299.
- Jónasson, J.T. (2003). Does the state expand schooling? A study based on five Nordic countries. *Comparative Education Review*, 47(2), 160-183.
- Jong, A. de (2008). Vier scenario's voor de zeer lange termijn. *Bevolkingstrends*, 56(4), 72-81.
- Kikkawa, T. (2004). Effect of educational expansion on educational inequality in post-industrialized societies: A cross-cultural comparison of Japan and the United States of America. *International Journal of Japanese Sociology*, 13(1), 100-119.
- Kulu-Glasgow, I., Schans, D., Smit, M., Vleugel, M.J., Boersma, E., & Chotkovski, M. (2014). *Gezocht: Buitenlands toptalent: Evaluatie van de regeling hoogopgeleiden*. Den Haag: WODC. Cahier 2014-4.
- Laski, K., & Römis, R. (2003). *From accession to cohesion: Ireland, Greece, Portugal and Spain and lessons for the next accession*. Wenen: WIIW.
- Meyer, T. (2006). *Offshoring an neuen Ufern: Nearshoring nach Mittel-und Ost-Europa*. Frankfurt: Deutsche Bank Research.
- Nicolaas, H., Verschuren, S., Wijkhuijs, V., & Jennissen, R. (2011). Arbeidsmigratie. In R.P.W. Jennissen (red.), *De Nederlandse Migratiekaart: Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen* (pp. 77-110). Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 299.
- Sanders C, Verweij, A., & Beer, J. de (2011). Migratie: Wat waren de belangrijkste ontwikkelingen in het verleden? In RIVM (red.), *Volksgezondheid toekomst verkenning, nationaal kompas volksgezondheid*. Bilthoven: RIVM.
- SER (2007). *Advies arbeidsmigratiebeleid*. Den Haag: SER.
- Sippel, M. (2010). Promising roadmap alternatives for the SpaceLiner. *Acta Astronautica*, 66(11/12), 1652-1658.

- Szymanowska, L., & Groszkowski, J. (2011). The implementation of the Hungarian citizenship law. *Central European Weekly*, 4(101), 2-4.
- Wijkhuijs, L.J.J., & Jennissen, R.P.W. (2010). *Arbeidsmigratie naar Nederland: De invloed van gender en gezin*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 286.
- Zonnenberg, M. (2009). *Alles wat u over de 30%-regeling dient te weten*. Amsterdam: MoneyView.

Bijlage 2.1 Tabellen bij hoofdstuk 2

Tabel b2.1 Arbeidsmigratie van niet-Nederlanders naar Nederland 2000-2011, naar geslacht en leeftijd

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totaal	18.906	19.765	18.401	16.473	15.920	17.410	22.324	31.738	41.478	37.499	41.176	47.311
waarvan												
mannen	13.024	13.677	12.147	10.936	10.671	11.824	15.180	21.058	27.390	23.254	25.757	29.688
vrouwen	5.882	6.088	6.254	5.537	5.249	5.586	7.144	10.680	14.088	14.245	15.419	17.623
waarvan												
18-20 jaar	541	706	735	448	390	365	429	883	1.447	1.378	1.451	1.833
21-29 jaar	8.137	8.172	7.593	6.840	6.796	7.566	10.058	14.292	19.537	18.092	20.535	23.682
30-39 jaar	6.603	6.820	6.229	5.704	5.484	5.824	7.415	10.381	12.851	10.846	11.650	13.392
40+ jaar	3.625	4.068	3.844	3.481	3.250	3.655	4.423	6.182	7.643	7.184	7.540	8.404

Bron: IND, bewerking CBS

Tabel b2.2 De instroom van kennismigranten in Nederland 2005-2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Absoluut	961	2.210	3.923	5.175	3.841	4.345	4.810
Aandeel in de arbeidsimmigratie	2%	3%	5%	5%	3%	4%	4%
Aandeel in de totale immigratie	5%	12%	12%	13%	10%	11%	11%

Bron: IND, bewerking CBS

3 Gezinsmigratie

Margaret Chotkowski (WODC), Jocelyn Liu (IND) en Han Nicolaas (CBS)

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan gezinsmigratie. Gezinsmigratie kan worden onderverdeeld in een aantal subtypen. Er is sprake van *gezinshereniging* indien de gezinsband met de referent reeds bestond toen de referent in het buitenland zijn of haar hoofdverblijf had. Onder de referent wordt hier verstaan de persoon bij wie de migrant als gezinslid in Nederland gaat verblijven. De referent kan een Nederlander zijn, of een persoon met de niet-Nederlandse nationaliteit, een autochtoon of een allochtoon. Als de gezinsband met de referent tot stand is gekomen op het moment dat de referent zijn hoofdverblijf in Nederland had, dan gaat het om *gezinsvorming*.

Huwelijksmigratie is gezinsvorming van paren die met elkaar trouwen of een geregistreerd partnerschap aangaan, samenwonende paren worden hier niet toe gerekend. In het Nederlandse vreemdelingenbeleid wordt sinds 2010 in de toelatingsvoorwaarden geen onderscheid meer gemaakt tussen gezinsvorming en gezinshereniging. In dit hoofdstuk wordt nog wel onderscheid gemaakt tussen beide typen, aangezien in de jaren daarvoor nog een apart beleid gold voor deze migratievormen.

Naast gezinsmigratie op grond van het nationale vreemdelingenbeleid is er ook gezinsmigratie op basis van het Europese gemeenschapsrecht (EG-recht) voor EU-burgers. Ook deze vorm komt in dit hoofdstuk aan de orde.

In de eerste paragraaf (3.1) wordt allereerst het Nederlandse beleid ten aanzien van gezinsmigratie beschreven. Waar mogelijk worden ook de gevolgen van dat beleid voor de omvang van de gezinsmigratie genoemd. Het nationale beleid wordt steeds meer beïnvloed door de Europese wetgeving. In een aparte paragraaf (3.2) wordt daarom aandacht besteed aan de recente afspraken binnen de Europese Unie omtrent dit type migratie. Paragraaf 3.3 beschrijft de kwantitatieve ontwikkelingen van gezinsmigratie waarbij voor de periode vanaf 2005 onderscheid wordt gemaakt tussen gezinsvorming en gezinshereniging. Het hoofdstuk sluit af met een paragraaf (3.4) over mogelijke toekomstige ontwikkelingen in gezinsmigratie naar Nederland.

3.1 Het Nederlandse beleid ten aanzien van gezinsmigratie

In de vorige uitgave van de Migratiekaart (Nicolaas et al., 2011) passeerde een historisch overzicht van het gezinsmigratiebeleid tot 2009 de revue. In deze paragraaf worden de Nederlandse beleidsontwikkelingen van 2009 tot en met 2012 uiteengezet met eerst een korte terugblik op de periode 2000-2009. Ten slotte wordt een klein uitstapje gemaakt naar 2013 waarin een aantal beleidsmaatregelen is genomen dat relevant is voor de prognose in paragraaf 3.4.

De periode 2000-2012

De belangrijkste beleidsmaatregelen die van invloed waren in de periode 2000-2012 op de omvang en samenstelling van de gezinsmigratie hadden betrekking op de voorwaarden voor gezinsmigratie en de inburgeringscriteria.

Met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 op 1 april 2001 werd het toelatingsbeleid in Nederland aangescherpt. Voor de gezinsmigratie betekende het dat de inkomenseis voor gehuwden, die tot dan toe 70% bedroeg van het netto-normbedrag voor echtparen/gezinnen op grond van de Wet werk en bijstand, gelijkgesteld werd aan de inkomenseis voor ongehuwden, die toen op 100% van het minimum-

loon was vastgesteld. Per 1 november 2004 werd ook de vereiste leeftijd voor beide partners van gezinsvorming (niet voor gezinshereniging) verhoogd van 18 naar 21 jaar en het vereiste inkomen voor de in Nederland verblijvende partner verhoogd van 100% naar 120% van het wettelijk minimumloon. De maatregel maakte deel uit van een pakket maatregelen met als doel een betere integratie van (gezins)migranten en een vermindering van de instroom van niet-westerse migranten met een achterstandspositie.²⁶

Een paar jaar later werden ook de inburgeringseisen aangescherpt. De op 15 maart 2006 ingevoerde Wet Inburgering in het buitenland (Wib) bepaalde dat het afleggen en behalen van een inburgeringsexamen in het land van herkomst één van de voorwaarden is voor het verkrijgen van de machtiging tot voorlopig verblijf in Nederland. De eerste evaluatie (Wilkinson et. al., 2008) wees uit dat de wet invloed had op de instroom van gezinsmigranten. Het aantal MVV-aanvragen van personen met Turkse of Marokkaanse nationaliteit is kort na de invoering van de wet (in de eerste paar maanden) het meest gedaald. Uit een wetsevaluatie uit 2009 blijkt dat het effect het sterkst en meest blijvend was bij gezinshereniging. Ondanks een daling van het aantal MVV-aanvragen is het percentage inwilligingen op MVV-aanvragen voor gezinsmigratie vanaf 2007 gestegen. Dit zou kunnen betekenen dat vreemdelingen die niet aan een of meer van de voorwaarden voor gezinshereniging of gezinsvorming voldeden vóór invoering van de Wib wel een aanvraag voor een MVV indienen, terwijl ze ná de invoering van de Wib hiervan afzien (Lodder, 2009). Per 1 januari 2007 verving de Wet Inburgering de oude Wet Inburgering Nieuwkomers. Wib werd dan onderdeel van Wet Inburgering.

In de daaropvolgende jaren werden de toelatingseisen voor gezinsmigratie in Nederland aan de ene kant enigszins versoepeld en aan de andere kant verscherpt. De eerste verandering werd ingegeven door de EU-wetgeving. Op 31 juli 2010 is het Nederlands gezinsmigratiebeleid aangepast naar aanleiding van de uitspraak van het Europees hof van Justitie, in de zogenoemde Chakroun-zaak. Het onderscheid tussen gezinsvorming en gezinshereniging werd losgelaten en voor beide groepen golden voortaan dezelfde toelatingseisen. Daarnaast werd de inkomens- en leeftijdseis aangepast conform de EU Richtlijn 2003/86/EG over het recht op gezinshereniging. Het inkomen werd niet langer getoetst aan de (netto-)bijstandsnorm, maar aan het (bruto) wettelijk minimumloon. Voor zowel gezinshereniging als gezinsvorming werd een inkomensnorm van 100% van het wettelijk minimumloon ingevoerd. De leeftijdseis voor gezinshereniging en gezinsvorming werd gelijk getrokken naar 21 jaar. Dit was voorheen voor gezinshereniging 18 jaar of ouder. Volgens de Ministerraad was het niet precies te voorspellen wat voor effect deze wijziging zou hebben op de instroom van de gezinsmigratie. Aan de ene kant zou de instroom naar verwachting stijgen door de verlaging van de inkomenseis, aan de andere kant kon de verhoging van de leeftijdseis voor gezinshereniging juist voor een daling zorgen (Toelatingseisen gezinshereniging en gezinsvorming gelijkgetrokken, Ministerraad, Persbericht, 12-03-2010).

Ruim twee jaar later werden de voorwaarden voor de gezinsmigratie weer aangescherpt. Dit keer gebeurde dit onder invloed van de binnenlandse politiek. Volgens het gedoogkabinet van VVD, CDA en PVV diende namelijk 'het migratiebeleid, met name het beleid inzake de gezinsmigratie, gericht te zijn op beperking en terugdringing van de komst van migranten met weinig perspectief'. De nieuwe regering kon-

²⁶ Het betreft 100% van de toepasselijke norm als gevolg van de Wet Werk en Bijstand en 120% van het minimumloon als gevolg van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag.

digde op 30 september 2010 in zijn regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' en het aanvullende gedoogakkoord een aantal beperkende maatregelen aan. Het betrof onder andere beperking van gezinsmigratie tot gehuwde of geregistreerde partners, het afschaffen van de toelating voor partners en echtgenoten die neef of nicht zijn, de invoering van een huisvestings- en ziekteverzekeringsvoorwaarde, de mogelijkheid om de verblijfsvergunning van toegelaten gezinsleden in te trekken, als ze niet voldoen aan de integratievoorwaarden en het kostendekkend maken van de leges voor gezinsmigratie (VVD en CDA, 2010). Op 1 oktober 2012 is een aantal van deze maatregelen ingegaan. Hiermee wilde de overheid een kansrijke integratie in en participatie van gezinsmigranten aan de Nederlandse samenleving bevorderen en het gebruik van de publieke middelen door gezinsmigranten beperken. Gezinsmigratie (zowel gezinshereniging als gezinsvorming) werd, enkele uitzonderingen daargelaten, alleen mogelijk als de partners getrouwd waren of een geregistreerd partnerschap waren aangegaan.²⁷ Ook verviel het verblijfsdoel 'verruimde gezinshereniging', dat wil zeggen hereniging met bloedverwanten, meerderjarige kinderen en grootouders en het familiebezoek.²⁸ Daarnaast werd bepaald dat referenten die een verblijfsvergunning hadden alleen een partner naar Nederland konden halen als zij ten minste één jaar in Nederland verbleven²⁹ (*Staatsblad*, 2012, 148 en 326). Deze maatregelen werden van toepassing op de aanvragen die werden ingediend na 30 september 2012.

Het nieuwe kabinet Rutte-Asscher stelde op 29 oktober 2012 in zijn regeerakkoord 'Bruggen slaan' weer aanscherpende regels voor gezinsmigratie voor, zoals verhoging van de leeftijdstoelatingseis naar ten minste 24 jaar en maatregelen om schijnhuwelijken en huwelijksdwang effectief tegen te gaan.

De meest recente beleidsmaatregelen (2013)

In 2013 is een aantal beleidsmaatregelen genomen dat direct of indirect invloed kan hebben op de omvang van de gezinsmigratie. Het betreft twee mogelijk migratieremmende en twee mogelijk migratieverruimende maatregelen. Op 1 januari 2013 is de gewijzigde Wet Inburgering en Besluit Inburgering ingegaan waarin de regels voor inburgering nog verder zijn aangescherpt. Deze wet is van toepassing op de inburgeringsplichtige personen³⁰ die op of na 1 januari 2013 naar Nederland kwamen, maar niet op personen die op grond van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties geen inburgeringsplicht kan worden opgelegd. Dit geldt bijvoorbeeld voor Turkse onderdanen die onder de associatie-overeenkomst tussen Europese Unie en de Turkse Republiek, het aanvullende protocol en Besluit 1/80 vallen (TK, 2011-2012, 33 086, nr. 3). Deze nieuwe wet zou een remmende invloed op de (gezins)migratie kunnen hebben omdat de verantwoordelijkheid voor de inburgering nu volledig bij de nieuwkomer ligt en hij/zij zelf zijn inburgering moet regelen en betalen.³¹ Het niet halen van het inburgeringsexamen binnen drie jaar na

²⁷ Een uitzondering hierop geldt voor partners die in het land van herkomst van de vreemdeling niet kunnen trouwen (zie 'tijdelijke trouwvergunning').

²⁸ Een uitzondering geldt voor verruimde gezinshereniging bij een minderjarige alleenstaande houder van een asielvergunning.

²⁹ Deze voorwaarde geldt niet voor referenten die een reguliere verblijfsvergunning hebben voor bepaalde tijd met een tijdelijk verblijfsdoel in de zin van het Besluit Inburgering.

³⁰ Vanaf 1 januari 2013 zijn de volgende personen inburgeringsplichtig: alle nieuwkomers (tussen de 16 en 65 jaar) uit derde landen die op of na 1 januari 2013 een verblijfsvergunning (hebben) krijgen (verblijfsvergunning asiel of bepaalde tijd regulier) voor een niet-tijdelijk doel, of als geestelijk bedienaar. De doelgroep bestaat dus alleen nog uit nieuwkomers. Personen die voor 1 januari 2013 inburgeringsplichtig waren vallen onder de oude Wet.

³¹ De inburgeringsplichtige heeft onder bepaalde voorwaarden recht op een sociale lening. Sommige groepen, onder andere asielzoekers, kunnen ook een lening krijgen.

het verkrijgen van de voorlopige verblijfsvergunning kan consequenties hebben voor het verblijf (*Staatsblad*, 2012, nrs. 430, 432, 519). Een paar maanden later, per 1 juni 2013 trad de Wet Modern Migratiebeleid (MoMi) in werking. Dit betrof een herziening van de Vreemdelingenwet uit 2000. Deze wet regelt onder andere gezinsmigratie. Door de inwerkingtreding van de Wet MoMi wordt het toezicht en handhaving van de bepalingen van de vreemdelingenwet- en regelgeving geïntensiveerd. De controles kunnen leiden tot het niet verlenen of het intrekken van de verblijfsvergunning. Daarnaast krijgen volgens deze wet de referenten een belangrijkere rol. Het niet-nakomen van een van deze verplichtingen door de referent kan leiden tot bestuurlijke boetes. Ook kunnen de kosten (bijvoorbeeld als een vreemdeling moet worden uitgezet) dan op de referent verhaald worden (TK 2009-2010, 32 175, nr. 1; TK 2009-2010, 32 052, nr. 7; *Staatsblad*, 2010, nr. 290, 2013, nr. 165). Deze wet zou dus ook een remmende werking op de gezinsmigratie kunnen hebben.

Terwijl de effecten van de Wet Inburgering en de Wet MoMi wellicht remmend zijn op de instroom van (gezins)migratie, zijn er in 2013 ook maatregelen genomen die stimulerend zouden kunnen werken. Het betreft ten eerste de verlaging van de leges voor gezinsmigratie. De hoge leges voor gezinsvorming en -hereniging in Nederland waren al lange tijd een punt van discussie in Nederland en Europa. Op 25 april 2012 oordeelde het Europees Hof van Justitie dat Nederland de Europese Richtlijn langdurig ingezetenen (Richtlijn 2003/109/EG) heeft geschonden door relatief hoge leges te vragen. Naar aanleiding van deze uitspraak heeft de Raad van State in oktober 2012 vastgesteld dat de leges voor gezinshereniging ook in strijd waren met Europese Gezinsherenigingsrichtlijn 2003/86/EG. Als gevolg daarvan werden de leges voor de gezinshereniging en -vorming per 1 februari 2013 verlaagd naar € 225. Dit betreft een forse verlaging, van ruim € 1.000.³² De leges voor EU-onderdanen en Turken (en andere leges die eerst € 40,- waren) worden verhoogd naar € 42,00 (TK 2012-2013, 31 549 nr. K; IND, Nieuwsbericht, 29-1-2013).³³ Verlaging van deze leges zou de financiële drempels kunnen verlagen en de gezinsmigratie kunnen stimuleren. Een advies van ACVZ uit 2008 toonde niet aan dat hoge leges per se een belemmerende impact op migratie hadden, maar wel dat migranten die in het kader van gezinsvorming en -hereniging naar Nederland kwamen de hoge legestarieven ervoeren als onderdeel van een restrictief toelatingsbeleid om de gezinsmigratie te beperken. Het bleek ook dat hoge leges 'een behoorlijke financiële druk' op gezinsmigranten legden. Ook de administratieve lasten die samengaan met het betalen van leges bleken belemmerend te worden ervaren (ACVZ, 2008). De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie verwachtte zelf dat de verlaging van de leges geen "aanzuigende werking" zou hebben (TK 2012-2013, 31 549, nr. K). Deze verlaging viel bijna samen met de verhoging van de normbedragen van inkomen waaraan moet worden voldaan bij gezinsmigratie. Deze bedragen stegen per 1 januari 2013 met circa € 10. Voor echtparen en ongehuwd

³² Bovengenoemde bedragen zijn van toepassing op de mvv-aanvraag, waarna de verblijfsvergunning kosteloos kan worden aangevraagd. Deze bedragen gelden ook voor aanvragen om een verblijfsvergunning door vreemdelingen die zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste.

³³ De leges voor Turken waren al lager dan de leges voor andere derdelanders. Dit werd in 2009 besloten naar aanleiding van de uitspraak van het Europees Hof van Justitie, bekend als de zaak Sahin. Doordat Turkse onderdanen rechten kunnen ontleen aan het Besluit 1/80 (art. 10 en 13) moesten de leges voor deze groep in evenredige verhouding staan tot de leges die geheven worden voor EU-burgers (TK 2009-2010, 30 573, nr. 48). Dit betreft Turkse onderdanen die nog geen zelfstandige rechten kunnen ontleen aan artikel 6 of 7 van Besluit 1/80 maar wel zijn toegelaten volgens het nationale beleid en recht hebben om toe te treden tot de arbeidsmarkt. Dit geldt ook voor gezinsleden van Turkse werknemers (TK 2009-2010, 30 573, nr. 48).

samenwonenden naar respectievelijk € 1.586,95 en € 1.469,40 bruto per maand (IND, Nieuwsbericht, 21-12-2012).

De tweede verruimende maatregel betreft het terugdraaien van het partnerbeleid van oktober 2012. Het recht op gezinshereniging voor ongehuwd samenwonenden of partners zonder geregistreerd partnerschap is door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie naar aanleiding van het nieuwe regeerakkoord per 1 juni 2013 weer hersteld. Daarmee is gezinshereniging met een ongehuwde partner weer mogelijk (*Staatsblad*, 2013, 184).

3.2 Het EU-beleid met betrekking tot gezinsmigratie

Uit het voorafgaande blijkt dat het Nederlandse beleid omtrent gezinsmigratie steeds meer beïnvloed wordt door de Europese afspraken en soms op gespannen voet met het EU-recht staat. Zo werden de voorwaarden voor gezinsmigratie in 2010 aangepast conform de EU-richtlijn 2003/86/EG. In deze paragraaf gaan wij wat dieper in op het EU-beleid en -wetgeving.

Het nationale beleid omtrent gezinshereniging door derdelanders (dat wil zeggen: geen onderdanen van de EU/EVA) en onderdanen van de andere EU-lidstaten moet getoetst worden aan de Europese wetgeving. De Europese regelgeving heeft voorrang boven de nationale regelgeving. Het migratiebeleid voor de landen die aangesloten zijn bij de EU is vastgelegd in het verdrag van Amsterdam uit 1999 en het verdrag van Lissabon uit 2007. Meer recent is er in 2008 het Europees Pact inzake Immigratie en Asiel gesloten. Daarin worden de EU-lidstaten gevraagd 'om de gezinsimmigratie beter te reguleren' binnen de toegestane nationale en internationale wettelijke kaders.³⁴ Deze kaders worden onder andere gevormd door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). In artikel 8 van dit verdrag wordt gesproken van recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven. Daarnaast zijn er specifieke Europese richtlijnen.

EU-Richtlijn voor gezinshereniging voor derdelanders (2003/86/EG)

Gezinshereniging door derdelanders is geregeld door de Europese richtlijn inzake het recht op gezinshereniging (2003/86/EG). Deze beschrijft de rechten van niet EU-gezinsleden die zich willen voegen bij onderdanen van derde landen die legaal in een EU-lidstaat verblijven. De richtlijn werd opgesteld in 2003 en werd van kracht in 2005. De richtlijn heeft ten doel het recht tot gezinshereniging te beschermen en gemeenschappelijke regels vast te stellen met betrekking tot het recht op gezinshereniging voor derdelanders. Het geeft als het ware de kaders aan waarbinnen de EU lidstaten hun beleid mogen formuleren. De nationale overheden mogen een gunstiger beleid voeren, maar mogen geen restrictievere maatregelen hanteren (2003/86/EG, art. 3). De Europese Gezinsherenigingrichtlijn beschrijft wie tot de gezinsleden wordt gerekend (in principe heeft alleen het kerngezin – de gehuwde partner of degene met wie een geregistreerd partnerschap is aangegaan en de minderjarige kinderen – recht op gezinshereniging) en er wordt ingegaan op de proce-

³⁴ Europees Pact inzake Immigratie en Asiel, van 24 september 2008 (p. 6): 'Gezinsimmigratie beter te reguleren door de lidstaten te verzoeken om, met uitzondering van specifieke categorieën, in hun nationale wetgeving, met inachtneming van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, rekening te houden met hun eigen opvangcapaciteit en de integratiemogelijkheden van de gezinnen, gemeten aan hun inkomens- en huisvestingssituatie in het land van bestemming, en bijvoorbeeld aan hun kennis van de landstaal'.

durele voorwaarden met betrekking tot aanvraag, toegang en het verblijf. Daarnaast wordt een aantal voorwaarden genoemd die aan de referenten gesteld zouden kunnen worden zoals het hebben van bewijs van een geschikte huisvesting, ziekteverzekering, een stabiel en regelmatig inkomen, en naleving van de integratiemaatregelen. Als leeftijdseis voor de referent en zijn of haar partner wordt minimaal 21 jaar genoemd (2003/86/EG). Deze voorwaarden zijn niet bindend en sommige zijn voor meerdere uitleg vatbaar. De concrete uitwerking ervan wordt vaak bepaald door de uitspraken van het Europese Hof van Justitie, zoals de eerder genoemde Chakroun zaak uit 2010 waarin werd bepaald dat de inkomenseis voor gezinsmigratie in Nederland te hoog was (Block & Bonjour, 2013; Pascouau & Labayle, 2011).

De richtlijn is onderhevig aan discussie en op 15 november 2011 heeft de Europese Commissie een raadpleging over de richtlijn onder de lidstaten op basis het Groenboek Gezinshereniging gelanceerd. Het doel was om te onderzoeken of volgens de lidstaten de regels voor gezinshereniging aangepast moesten worden. In zijn reactie 'Nederlandse inzet EU-migratiebeleid', die op 16 maart 2011 aan de Eerste en Tweede Kamer is aangeboden, geeft de Nederlandse overheid aan op welke punten hij in de richtlijn gezinshereniging ruimte voor verbetering ziet. Nederland heeft al in het regeerakkoord van 2010 (VVD en CDA, 2010) aangegeven de EU-richtlijn op een aantal punten te willen aanpassen en deze wens herhaald in het nieuwe regeerakkoord van 2012 (VVD en PvdA, 2012). De Nederlandse regering stelt voor om een aantal extra eisen op te leggen aan de referent zoals verhoging van de inkomenseis naar 120% van het minimumloon, een huisvestingsvereiste, opleidingseisen en het vereiste om verzekerd te zijn voor ziektekosten. Daarnaast wordt voorgesteld om de leeftijdseis van de referent en de echtgenoot te verhogen van 21 naar 24 jaar. In de vorige paragraaf is al vermeld dat Nederland op dit moment inzet op de verhoging van de leeftijd van de referent. Nederland pleit daarnaast voor de mogelijkheid om de Verblijfsvergunning Regulier (bepaalde tijd) van een vreemdeling in trekken als deze niet voldoet aan de in een lidstaat geldende inburgeringvoorwaarde en voor de beperking van het aantal huwelijkspartners dat een migrant binnen een bepaalde periode kan laten overkomen. Deze voorstellen, die een aanscherping van de richtlijn inhouden, zullen volgens het kabinet bijdragen aan de emancipatie en integratie van migranten (in het bijzonder vrouwen), bevordering van de economische zelfredzaamheid van migranten en het effectiever handhaven van de regels (TK 2010-2011, 30 573, nr. 65 en 97). In maart 2012 publiceerde de Europese Commissie een samenvatting van de reacties. Het blijkt dat de meeste landen de richtlijn niet willen hervormen. Nederland is het enige land dat een aanscherping van de richtlijn wenst. De Europese Commissie gaat overwegen of er verdere beleidsmaatregelen nodig zijn (EC, 2013), maar hoogstwaarschijnlijk wordt de 2003/86/EG richtlijn op korte termijn niet aangepast (Block & Bonjour, 2013). De EC heeft wel besloten om een werkgroep in te stellen, gericht op het tegengaan van fraude en misbruik van de richtlijn. Eind 2013 werden er ook EU-richtsnoeren geformuleerd om te zorgen 'voor een efficiënte, transparante en duidelijke uitvoering van de regels inzake gezinshereniging op EU-niveau' (Brussel, 17-6-2013 COM(2013) 422 definitief).

Richtlijn Vrij Verkeer van Personen (2004/38/EG) en de Europa-route

De rechten voor de gezinsmigratie van EU-burgers in de EU zijn geregeld in de Europese richtlijn van 'het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden' (2004/38/EG) de zogenoemde Richtlijn Vrij Verkeer van Personen. EU-burgers kunnen gebruikmaken van vrij verkeer van personen binnen de EU en hebben meer rechten dan derdelanders. In dit kader wordt ook wel gesproken van het gebruik van het gemeenschapsrecht, het recht van de Europese Unie. Onder deze richtlijn kunnen onder andere

echtgenoten, geregistreerde partners en kinderen onder 21 jaar zich voegen bij een EU-burger in Nederland. De EU-migranten en hun familieleden hoeven geen verblijfsvergunning aan te vragen en zijn vrijgesteld van de integratie- en huisvestingsvoorwaarden die voor de migranten buiten de EU kunnen gelden. Ook de partners hebben een rechtstreeks verblijfsrecht in Nederland. Dit geldt ook voor de familieleden die zelf niet de nationaliteit hebben van een lidstaat van de Europese Unie. Na drie maanden moeten deze migranten aan bepaalde voorwaarden voldoen, maar die zijn minder streng dan de voorwaarden volgens de Europese gezinsherenigingrichtlijn voor derdelanders. Op 2 juli 2009 werden de richtsnoeren opgesteld voor de uitvoering van de richtlijn (COM(2009) 313 definitief). De Commissie maakt onderscheid tussen gewoon gebruik van dit gemeenschapsrecht en misbruik, maar de term misbruik is niet duidelijk gedefinieerd. Onder misbruik valt wel bijvoorbeeld een verhuizing naar een andere lidstaat met als enig doel de omzeiling van nationale regels (Schreijenberg et al., 2009).

De richtlijn 2004/38/EG vormt voor Nederland op twee punten een uitdaging. De eerste betreft het feit dat Nederlandse en EU-burgers ook gebruik kunnen maken van de Richtlijn Vrij Verkeer van Personen als ze een partner uit een land van buiten de EU (een derdelander) willen laten overkomen. Een Nederlandse burger, zowel een autochtoon als een genaturaliseerde Nederlander kan zich, bijvoorbeeld, vestigen in een ander EU-land³⁵ en vervolgens op grond van de Richtlijn een partner uit een land van buiten de EU laten overkomen. Als het stel dan vervolgens naar Nederland verhuist, gelden voor hen ook hier de soepeler regels van de Richtlijn Vrij verkeer van personen.³⁶ Het gebruik van deze route wordt dan ook wel gezien als reactie op de relatief strenge Nederlandse toelatingseisen voor gezinsmigratie en als een manier om bepaalde toelatingseisen te omzeilen. Dit is overigens een legale constructie die door de EU-regelgeving mogelijk wordt gemaakt. Het gebruik van de Richtlijn Vrij Verkeer van Personen om gezinsmigranten van buiten de EU te laten overkomen wordt ook wel de Europa-route³⁷ of Belgiëroute genoemd omdat de Nederlandse referenten vaak naar België zouden uitwijken (Leerkes & Kulu-Glasgow, 2009).

De tweede uitdaging heeft te maken met de uitbreiding van de Europese Unie waardoor steeds meer Europeanen en hun familieleden onder dit relatief soepel gezinsmigratieregime vallen. Tussen 2004 en 2007 zijn twaalf landen tot de EU toegetreden waaronder Polen, Roemenië en Bulgarije. Sinds 1 juli 2013 wordt ook Kroatië tot de EU-lidstaten gerekend. Na de toetreding tot de EU is de gezinsmigratie uit deze landen niet meer gebonden aan een verblijfsvergunning. Nederland kan de gezinsmigratie van deze groepen slechts indirect reguleren door middel van tijdelijke overgangsmaatregelen zoals het verplichtstellen van een MVV-vergunning voor arbeidsmigranten. Per 1 mei 2007 vervielen deze beperkingen voor de nieuwkomers uit Polen, Slowakije, Hongarije, Tsjechië, Slovenië, Estland, Letland en Litouwen. Voor burgers uit de nieuwe lidstaten Cyprus en Malta golden deze beperkingen al niet. Per 1 januari 2014 zijn de beperkingen voor de toegang van Bulgaarse en Roemeense werknemers tot de arbeidsmarkt vervallen. Ook de burgers van de kan-

³⁵ Er moet sprake zijn van 'reëel en daadwerkelijk' verblijf, zie verder Schreijenberg et al., 2009.

³⁶ In Nederland worden de Nederlandse onderdanen in feite aan dezelfde regels onderworpen als derdelanders als ze een partner uit het buitenland willen halen bijvoorbeeld wat betreft de inkomenseis (Block & Bonjour, 2013; Strik et al., 2013).

³⁷ De term Europa-route werd gangbaar gemaakt door Schreijenberg et al. (2009) en was in dat rapport een objectieve aanduiding van gebruik van gemeenschapsrecht door gezinsmigranten uit derde landen. Tegenwoordig heeft de term een negatieve connotatie.

didaat-lidstaten van de EU kunnen extra rechten ontleen aan, bijvoorbeeld, de associatieverdragen die zij sluiten met de Europese Commissie. Al eerder is vermeld dat dit bijvoorbeeld geldt voor Turkse onderdanen.

3.3 Trends in gezinsmigratie

In deze paragraaf wordt eerst gekeken naar de trends op de lange termijn (1995-2011) om vervolgens gedetailleerder in te zoomen op de recente ontwikkelingen (2005-2011). De IND publiceert met ingang van 2005 gedetailleerde informatie ten aanzien van ingewilligde aanvragen voor een verblijfsvergunning op grond van gezinsmigratie waarbij ook onderscheid wordt gemaakt tussen gezinshereniging en gezinsvorming. Paragraaf 3.3.2 over recente ontwikkelingen is hierom toegespitst op de jaren vanaf 2005.

Box 3.1 CBS/GBA- en IND-cijfers

De cijfers in deze paragraaf hebben twee verschillende invalshoeken en zijn gebaseerd op twee verschillende registraties. Paragraaf 3.3.1 beschrijft de *inschrijving* van gezinsmigranten in de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). De bron voor deze informatie is de IND aangezien de reden voor immigratie niet in de GBA wordt geregistreerd. De gegevens zijn weergegeven op basis van het *geboorteland* van de immigrant.

Paragraaf 3.3.2 geeft het *aantal inwillingen* op eerste aanvragen voor een reguliere verblijfsvergunning. Deze gegevens hebben betrekking op personen met een niet-Nederlandse nationaliteit die toelating moeten aanvragen om in Nederland te verblijven. Deze gegevens zijn gerubriceerd op basis van de *nationaliteit* van de persoon. Dit betekent dat de overgrote meerderheid van de EU-onderdanen niet in de IND-cijfers is begrepen omdat ze geen verblijfsdocument nodig hebben. Ze zijn echter wel opgenomen in de aantallen geregistreerde immigranten in de GBA zoals beschreven in paragraaf 3.3.1.

3.3.1 Periode 1995 tot en met 2011: inschrijving in de GBA

De ontwikkeling van de totale gezinsmigratie alsmede die van personen met de geboortelanden Turkije, Marokko en Polen is in figuur 3.1a afgebeeld voor de jaren van 1995 tot en met 2011. Deze figuur laat zien dat de totale jaarlijkse gezinsmigratie in de periode van 1996 tot en met 2003 redelijk constant bleef, om vervolgens in de jaren 2004 tot en met 2006 substantieel te dalen. Deze daling heeft naar alle waarschijnlijkheid te maken met de in november 2004 in werking getreden beleidsmaatregelen die tot doel hadden de gezinsmigratie te beperken (zie paragraaf 3.1 voor meer details over deze beleidsmaatregelen). Zoals te zien is in figuur 3.1a daalde vooral het aantal gezinsmigranten uit Turkije en Marokko na 2003 sterk: de twee landen waar de meeste gezinsmigranten in de periode vanaf 1995 vandaan kwamen (20% van het totaal).

De gezinsmigratie van personen met geboorteland Polen, het land waar vanaf 2006 de meeste gezinsmigranten vandaan kwamen, stijgt echter sterk vanaf 2004. Dit heeft voor een groot deel te maken met de toetreding van Polen tot de EU in mei 2004. Vanaf dat moment kwamen er meer immigranten vanuit Polen naar Nederland, allereerst met name arbeidsmigranten. later gevolgd door gezinsmigranten. Ook uit Bulgarije en Roemenië vertoont de gezinsmigratie een stijgende trend: het aantal gezinsmigranten uit deze landen ligt sinds 2007 (het jaar van toetreding tot

de EU van deze twee landen) zelfs op een hoger niveau dan dat uit Marokko. Niet alleen uit de Midden- en Oost-Europese EU-landen maar ook uit landen waar in verhouding veel asielzoekers (figuur 3.1b) en kennismigranten (figuur 3.1c) vandaan komen, neemt de gezinsmigratie over het algemeen toe.

De hoge aantallen Somalische gezinsmigranten na 2007 (figuur 3.1b) worden in ieder geval voor een deel gevormd door gezinsherenigers van Somaliërs die in een eerdere fase een asielvergunning kregen (deze gezinshereniging in het kader van asiel wordt aangeduid met de term 'nareis').

Box 3.2 Nareizigers

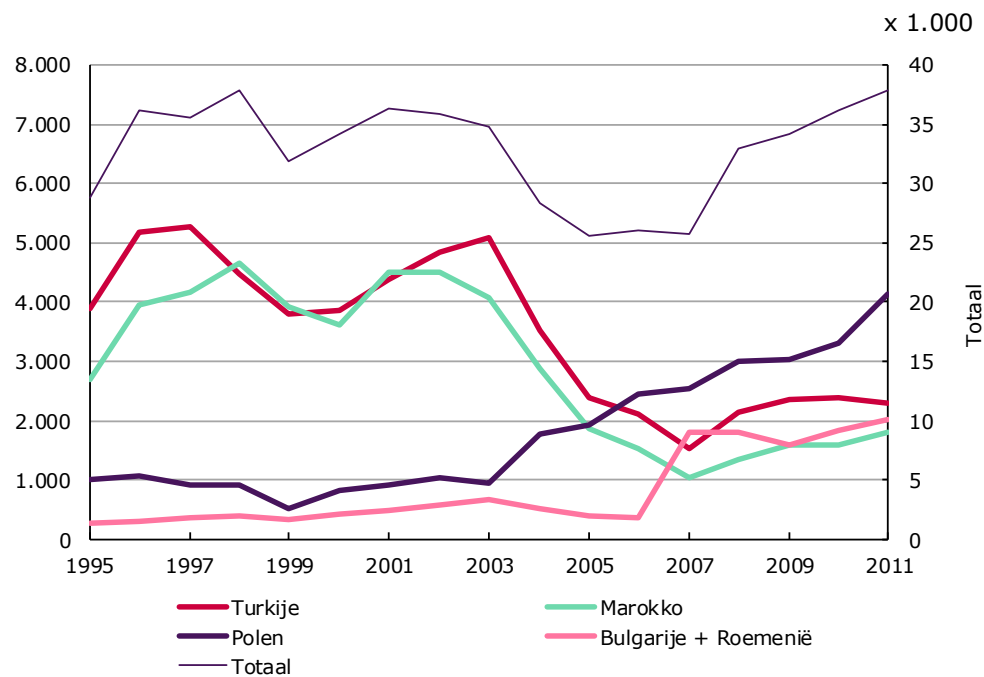
Een echtgeno(o)t(e), partner, (pleeg)kind of ouder van een persoon die een Nederlandse asielvergunning voor bepaalde tijd heeft ontvangen (de 'referent') kan ook in aanmerking komen voor een asielvergunning. Deze gezinshereniging in het kader van asiel wordt nareis genoemd. Het gezinslid kan een MVV-nareis aanvragen. Indien deze machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) wordt ingewilligd, kan het gezinslid Nederland inreizen waar hem of haar ambtshalve een verblijfsvergunning asiel (VVA) voor bepaalde tijd wordt verleend. De MVV-aanvraag wordt alleen ingewilligd als de partner, ouder, echtgeno(o)t(e) of (pleeg)kind voor wie de MVV wordt aangevraagd:

- feitelijk behoort tot het gezin van de referent(e) in Nederland; en
- de aanvraag is ingediend binnen drie maanden nadat aan de referent(e) de asielvergunning is verleend.

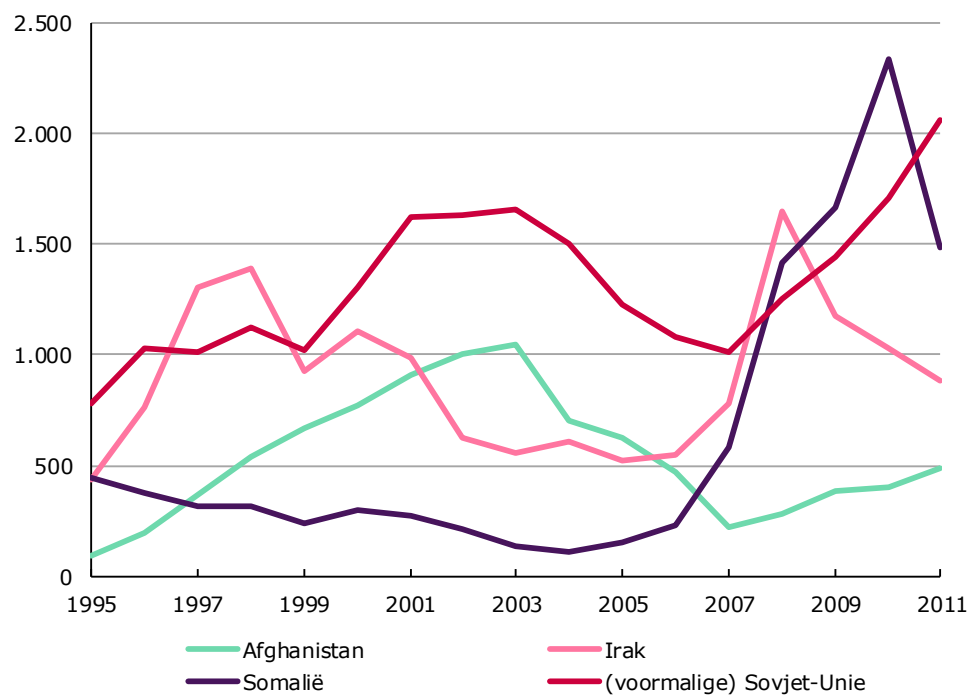
Een soortgelijk beeld zien we ook bij Irakezen in de jaren 2008 en 2009 en bij voormalige Sovjetburgers na 2007. Het stijgende aantal gezinsmigranten uit India na 2004 (figuur 3.1c) heeft te maken met een toename van het aantal gezinsherenigers van kennismigranten uit dit land. Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat het totale aantal gezinsmigranten dat naar Nederland komt na 2007 weer substantieel toeneemt en in 2011 met 38.000 het hoogste niveau bereikte sinds 1995.

Figuur 3.1a Gezinsmigratie naar Nederland, naar geboorteland, 1995-2011

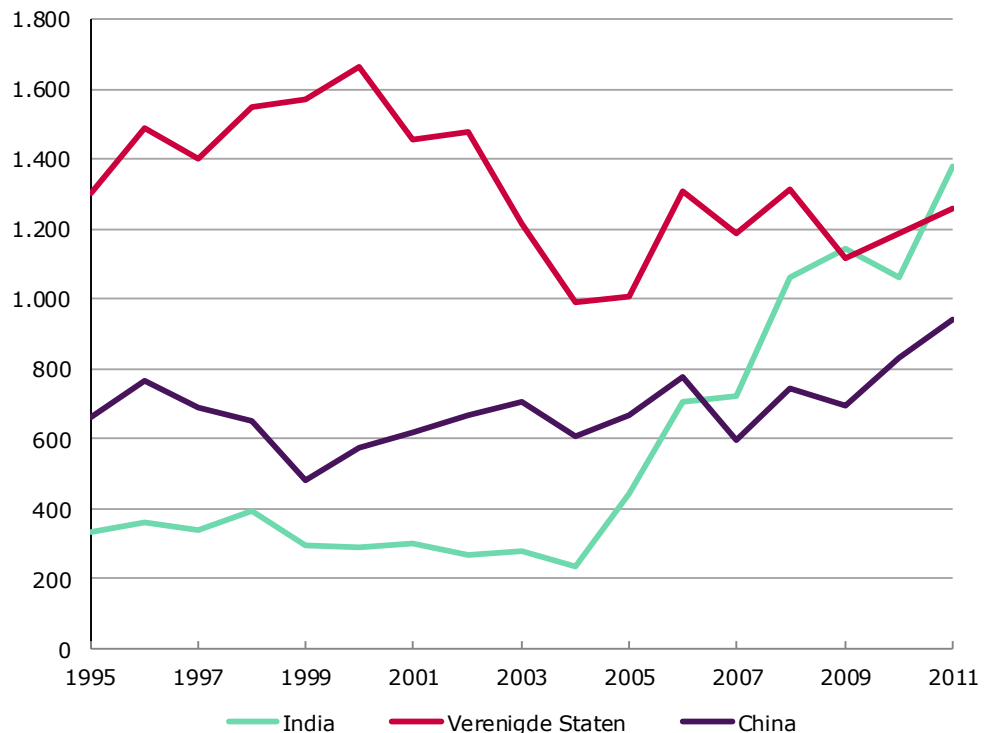
a Totaal, Turkije, Marokko, Polen en Bulgarije/Roemenië



b Afghanistan, Irak, Somalië en de (voormalige) Sovjet-Unie



c China, India en de Verenigde Staten



Bron: CBS
Zie tabel b3.1. in bijlage 3.1. voor de onderliggende cijfers.

3.3.2 Recente ontwikkelingen in gezinsmigratie naar Nederland, 2005-2011: informatie op basis van ingewilligde aanvragen

In de uitgebreidere beschrijving van de recente ontwikkelingen op het gebied van gezinsmigratie die in deze paragraaf wordt gegeven, wordt verderop onderscheid gemaakt tussen gezinshereniging en gezinsvorming. Waar mogelijk worden de ontwikkelingen in verband gebracht met beleidswijzigingen van de Nederlandse regering ten aanzien van beide typen gezinsmigranten.

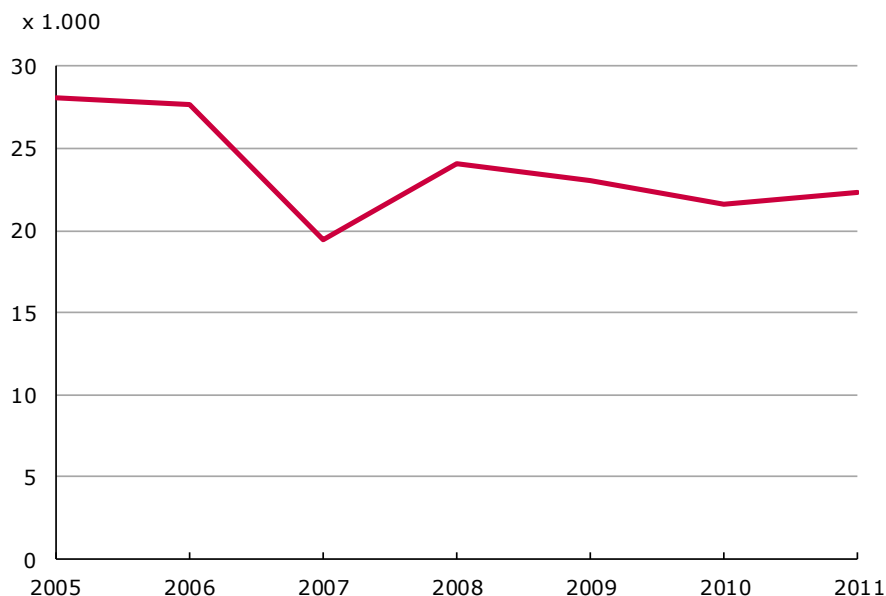
Figuur 5.2 geeft de cijfers weer voor de totale gezinsmigratie in deze periode, uitgedrukt in het aantal ingewilligde aanvragen voor gezinshereniging en -vorming van gezinsmigranten. De cijfers betreffen het aantal ingewilligde eerste aanvragen om Verblijfsvergunningen Regulier (VVR-aanvragen).³⁸

³⁸ De cijfers zijn afkomstig van de IND en zijn bewerkt volgens de door het Informatie- en Analysecentrum van de IND (INDIAC) bepaalde definities voor gezinshereniging en -vorming. Bij gezinshereniging gaat het hier om hereniging onder het reguliere vreemdelingenbeleid en niet om de hereniging van gezinsleden met iemand die op grond van asiel toelating heeft gekregen tot Nederland. In het cijfer voor de totale gezinsmigratie is ook het aantal ingewilligde VVR-aanvragen om gezinsvorming, gezinshereniging en gezinshereniging op basis van het EG-recht opgenomen. In dit cijfer is niet meegeteld de gezinsmigratie door pleeg- en adoptiekinderen en een aantal andere categorieën van gezinsmigratie (onder andere gezinsmigratie op grond van artikel 8 van het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en gezinsmigratie door NAVO-vreemdelingen). Het gaat hier om nieuwe migratie en niet om vreemdelingen die al in Nederland verblijven op basis van een eerdere VVR-vergunning. Ook hoeft het aantal ingewilligde aanvragen niet gelijk te zijn aan het aantal migranten, omdat personen in de genoemde periode meerdere aanvragen ingediend kunnen hebben en dus ook meerdere inwilligingen gekregen kunnen hebben. Dit komt echter niet vaak voor.

Opgemerkt moet worden dat er in 2008 sprake is van een kleine trendbreuk. Deze breuk heeft te maken met een andere indeling van de migratiestatistieken die Nederland aan de Europese Commissie moet leveren volgens de Verordening Migratiestatistiek.³⁹ Verschillen tussen de in dit rapport gepresenteerde cijfers en cijfers in de voorgaande editie van de Migratiekaart zijn dan ook terug te voeren op verschillen tussen de uit de Verordening Migratiestatistiek voortvloeiende indelingen en definities en de nationaal gehanteerde indelingen en definities.⁴⁰

Het aantal gezinsmigranten dat naar Nederland kwam, is afgenomen van 28.078 in 2005 tot 22.327 in 2011. De grootste terugval is te zien in 2007, waarna in 2008 een tijdelijk herstel volgde. De dalende trend vanaf 2008 is in 2011 omgezet in een lichte stijging: het aantal inwilligingen lag in 2011 bijna 4% hoger dan in 2010. Vanwege een afwijkende definitie voor gezinsmigratie in deze paragraaf kunnen de cijfers niet één op één gerelateerd worden aan de cijfers over de periode 1995-2005 van het CBS in paragraaf 3.3.1 (zie ook tekstbox 3.1).

Figuur 3.2 Aantal ingewilligde aanvragen gezinsmigratie, 2005-2011



Zie tabel b3.2. in bijlage 3.1. voor de onderliggende cijfers.

Bron: INDIAC

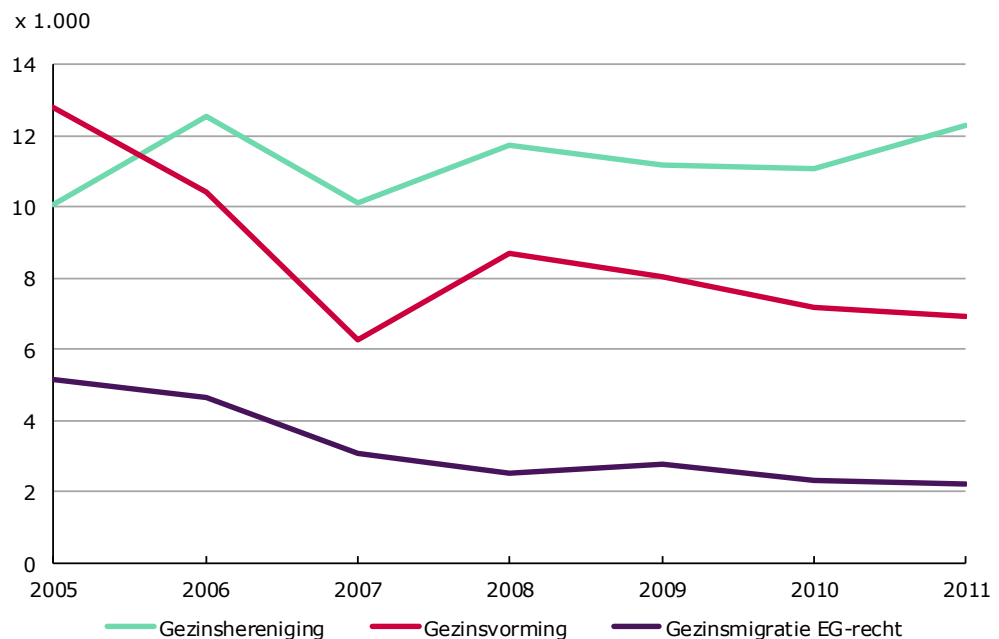
De in figuur 3.2 weergegeven cijfers voor de totale gezinsmigratie zijn in figuur 3.3 opgesplitst in gezinsvormers en gezinsherenigers. De laatstgenoemde groep wordt

³⁹ Met ingang van 2008 is Nederland verplicht om over de migratiecategorieën gezinsmigratie, studiemigratie, arbeidsmigratie en overige migratie statistieken te leveren aan de Europese commissie (Eurostat) met betrekking tot het aantal verleende verblijfsvergunningen aan onderdanen van derde landen (niet-EU landen). De verplichting volgde op de inwerkingtreding van de Verordening Migratiestatistiek in juli 2007 (Verordening (EG) nr. 862/2007). De samenstelling van de bovengenoemde migratiecategorieën sluit aan bij de Verordening Migratiestatistiek. De uit de Verordening Migratiestatistiek volgende indeling wijkt soms af van de doorgevoerde indeling in Nederland gehanteerde indeling. Zo wordt 'verblijf als au pair' volgens de Verordening Migratiestatistiek bij de migratiecategorie arbeidsmigratie ingedeeld terwijl dit verblijfsdoel in de Nederlandse context een vorm van culturele uitwisseling is en bij overige migratie wordt ingedeeld.

⁴⁰ Getalsmatig leveren beide indelingen en definities overigens zeer geringe verschillen op. Zo lag het totale aantal verleende vergunningen in het kader van gezinsmigratie in 2008 en 2009 volgens de indeling en definities die uit de Verordening Migratiestatistiek voortkomen minder dan 1% hoger dan volgens de nationale definitie.

in figuur 3.3 verdeeld in 'gewone' gezinsherenigers en gezinsherenigers op basis van het Europese gemeenschapsrecht (voor de laatste groep zie paragraaf 3.2 voor de behandeling van de Richtlijn Vrij Verkeer van Personen). In de volgende drie subparagrafen zal op elke van de drie in figuur 3.3 weergegeven gezinsmigratietypen nader worden ingegaan.

Figuur 3.3 Aantal ingewilligde aanvragen gezinsvorming en gezinshereniging, 2005-2011



Zie tabel b3.3. in bijlage 3.1. voor de onderliggende cijfers.

Bron: INDIAC

Gezinshereniging 2005-2011 uitgelicht

Het aantal migranten dat in het kader van gezinshereniging naar Nederland komt, is in de jaren 2005 tot en met 2011 redelijk stabiel gebleven. Dit is te zien in figuur 3.3. Gezinsherenigers (op grond van het nationale vreemdelingenbeleid) zijn sinds 2006 de belangrijkste categorie gezinsmigranten. In 2005 kwamen 10.071 migranten op basis van gezinshereniging naar Nederland. In 2011 waren dat er 12.328.

Over de gehele periode 2005-2011 bekeken kwamen de belangrijkste groepen gezinsherenigers uit Turkije en Marokko. Door de jaren heen zijn er echter flinke verschuivingen te zien. De instroom uit Turkije en Marokko is sterk gedaald, vermoedelijk omdat de meeste Turkse en Marokkaanse gezinnen inmiddels zijn herenigd. Aan de andere kant laat tabel 3.1 zien dat het aantal gezinsherenigende migranten uit India de laatste jaren sterk is gestegen en in 2010 en 2011 zelfs de grootste groep vormde. Gezinsherenigers uit India zijn voornamelijk de gezinsleden van kennismigranten die naar Nederland zijn gekomen. De in 2004 ingevoerde regeling voor kennismigranten heeft geleid tot een stijging van het aantal Indiase migranten. Zij vormen al sinds 2005 de grootste groep kennismigranten (INDIAC, 2010; INDIAC, 2013). De laatste jaren raakten steeds meer werkgevers bekend met de Kennismigrantenregeling (zie paragraaf 2.3.2 voor meer details). De totale instroom van kennismigranten, zoals ook reeds is vermeld in paragraaf 2.3.2, is in 2009 afgenomen, mogelijk als gevolg van de economische crisis. Dit zou een verkla-

ring kunnen zijn voor een deel van de afname van het totale aantal gezinsherenigers in 2009, met name onder Turken en Amerikanen, twee groepen die in verhouding veel gebruikmaken van de kennismigrantenregeling maar waarvan we zagen dat het aantal vanaf 2009 afnam. In 2010 en 2011 is sprake van een lichte opleving in het aantal verleende vergunningen voor kennismigranten hetgeen een verklaring kan zijn voor het toegenomen aantal gezinsherenigers in 2011, met name onder migranten met de Indiase nationaliteit.

De daling van het aantal gezinsherenigers uit Turkije en Marokko na 2006 is mogelijk ook het gevolg van de in paragraaf 3.1 beschreven Wet inburgering buitenland (Wib), die op 15 maart 2006 is ingevoerd. In deze wet wordt bepaald dat migranten die voor gezinsmigratie naar Nederland willen komen eerst in het land van herkomst moeten slagen voor het basisexamen inburgering. Het gevolg kan zijn dat zowel de ouder als kinderen door deze nieuwe toelatingsvoorwaarde minder snel een aanvraag indienen. In 2008 is een korte termijn evaluatie uitgevoerd van de Wib, waarin de effecten in de eerste achttien maanden na de inwerkingtreding zijn onderzocht (Wilkinson et al., 2008). Uit dit onderzoek blijkt dat het aantal MVV-aanvragen van personen met de Turkse of Marokkaanse nationaliteit in de eerste paar maanden na de invoering van de wet het meest is gedaald. De instroom uit deze landen stabiliseerde zich in de daaropvolgende jaren of nam nog iets verder af, waarmee het effect van de Wib van langere duur lijkt te zijn.

Een andere verklaring voor de afname in de cijfers kan zijn dat Turkse en Marokkaanse migranten, in ieder geval tot en met 2009, vaker gebruikmaken van het gemeenschapsrecht voor gezinshereniging. In feite neemt in dat geval het aantal gezinsherenigers uit deze landen niet af. Zij zouden dan echter – vanwege de strengere eisen van het nationale vreemdelingenbeleid – meer gebruik zijn gaan maken van de soepeler toelatingsvoorwaarden van het beleid op basis van het gemeenschapsrecht. Gezinsmigratie op basis van het gemeenschapsrecht wordt verderop in deze paragraaf beschreven.

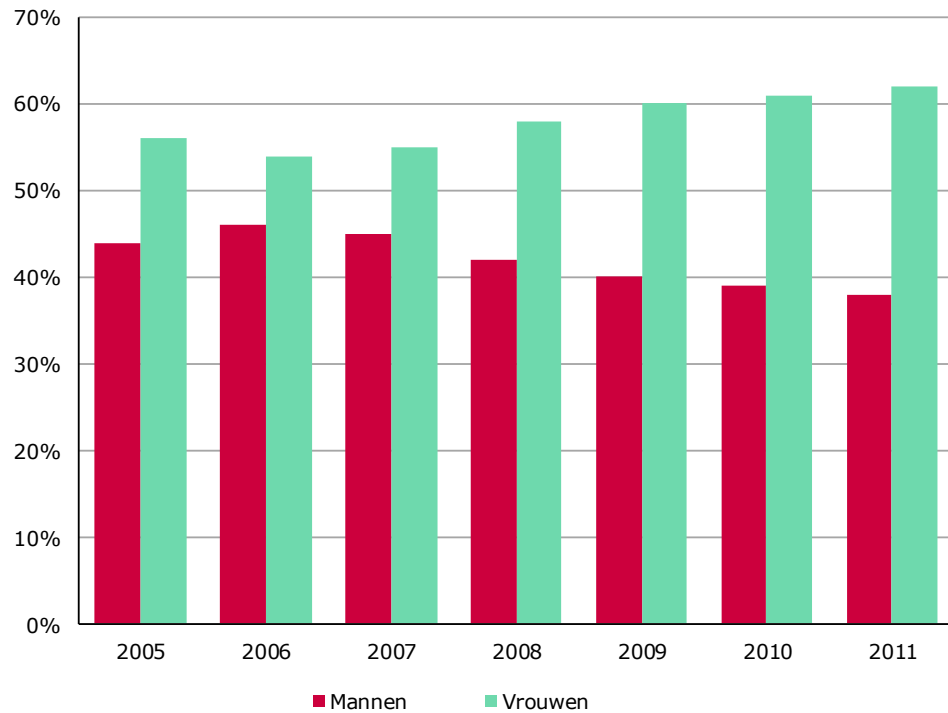
Tabel 3.1 Immigratie van gezinsherenigers naar nationaliteit, 2005-2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totaal	10.071	12.569	10.100	11.724	11.180	11.106	12.328
waaronder							
Turkse	1.257	1.954	1.371	1.373	1.324	1.203	1.080
Marokkaanse	1.294	1.965	1.136	989	788	714	734
Amerikaanse	714	773	790	987	767	771	896
Indiase	202	405	550	973	1.171	1.193	1.495
Chineze				463	475	557	701

Bron: INDIAC

Het aandeel vrouwelijke gezinsherenigers is al sinds 2005 groter dan het mannelijke aandeel, zoals is te zien in figuur 3.4. Het aandeel vrouwen is toegenomen van 56% in 2005 tot 62% in 2011.

Figuur 3.4 Immigratie van gezinsherenigers naar geslacht, 2005-2011



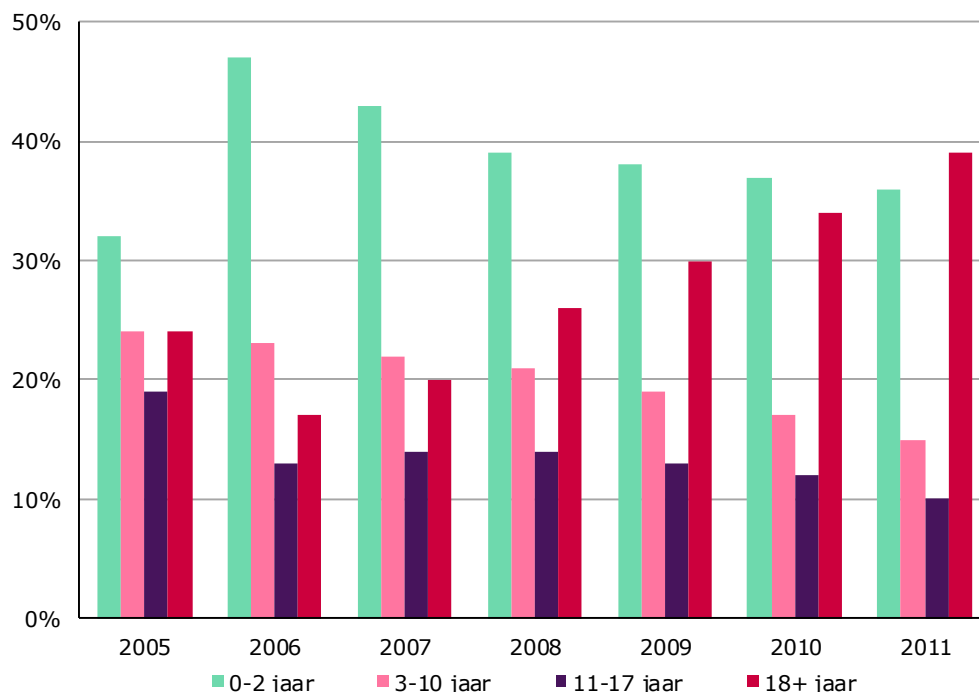
Zie tabel b3.4. in bijlage 3.1. voor de onderliggende cijfers.

Bron: INDIAC

Het zijn voornamelijk heel jonge kinderen (jonger dan 2 jaar) die herenigd worden met hun ouder(s) of andere familieleden. Na een piek in 2006 is hun aantal wel licht afgenomen. Hereniging van kinderen in de leeftijdscategorie 3-10 jaar en 11-17 jaar komt minder vaak voor. In dit beeld is de afgelopen jaren weinig veranderd, zoals figuur 3.5 laat zien. Bij minderjarigen gaat het ongeveer even vaak om jongens als om meisjes.

Naast jonge kinderen zijn het vooral volwassenen die zich herenigen met hun partner, gezin of familie. Hun aantal is sinds 2007 dermate gestegen dat zij in 2011 de grootste categorie onder de gezinsherenigers vormden. In tegenstelling tot kinderen gaat het bij volwassenen veel vaker om vrouwen dan om mannen (INDIAC, 2013).

Figuur 3.5 Immigratie van gezinsherenigers naar leeftijd, 2005-2011



Zie tabel b3.5. in bijlage 3.1. voor de onderliggende cijfers.

Bron: INDIAC

Gezinsvorming 2005-2011 uitgelicht

Zoals te zien is in figuur 3.3, is het aantal gezinsvormers dat naar Nederland kwam de afgelopen jaren afgenomen. In 2005 kwamen 12.834 gezinsvormers naar Nederland. Dat aantal is gedaald naar 6.933 in 2011. Per 1 november 2004 werden de beleidsmaatregelen voor gezinsvorming (niet voor gezinshereniging) aangescherpt. De vereiste leeftijd voor beide partners werd verhoogd van 18 naar 21 jaar en het vereiste inkomen voor de in Nederland verblijvende partner van 100% naar 120% van het wettelijk minimumloon (zie paragraaf 3.1). Deze beleidswijziging heeft effect gehad op de toestroom van gezinsvormers uit derde landen. Uit het onderzoek waarin deze beleidsmaatregelen zijn geëvalueerd, blijkt dat het aantal inwilligingen op aanvragen van gezinsvormers met 37% is afgenomen na de invoering. Deze daling leek vooral gerelateerd te zijn aan de hogere inkomenseis en minder aan de hogere leeftijdseis (Leerkes & Kulu-Glasgow, 2009).

Figuur 3.3 laat zien dat in 2007 sprake was van een grote daling van het aantal aanvragen van gezinsvormers. De invoering van de Wib heeft waarschijnlijk geleid tot een sterke afname van het aantal aanvragen voor gezinsmigratie. Na deze scherpe daling is het aantal gezinsvormers in 2008 weer wat gegroeid maar deze ervaring bleek tijdelijk. Het aantal gezinsvormers lag in 2011 nog slechts een paar honderd boven het dieptepunt uit 2007. Turkije en Marokko zijn al vele jaren de voornaamste landen als het gaat om gezinsvorming. Tabel 3.2 laat echter zien dat de aantallen uit deze landen de laatste jaren beduidend kleiner zijn dan in de jaren vóór invoering van de Wib.

Tabel 3.2 Immigratie van gezinsvormers naar nationaliteit, 2005-2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totaal	12.834	10.449	6.287	8.686	8.028	7.168	6.933
waaronder							
Turkse	2.164	1.662	890	1.655	1.379	1.245	1.162
Marokkaanse	1.792	1.330	751	1.014	987	938	931
Surinaamse	943	624	577	683	624	513	488
Chinese	486	522	374	498	384	392	365
Thaise	478	406	182	431	420	366	273

Bron: INDIAC

De invoering van de verscherpte toelatingseisen voor gezinsvorming in 2004 hebben duidelijk hun effect gehad op de toestroom van gezinsvormers uit Turkije en Marokko. De maatregelen hebben ertoe geleid dat de daling het sterkst was bij gezinsvorming met partners van Turkse, Marokkaanse en ook Surinaamse herkomst (Muermans & Liu, 2009). Deze groepen kiezen traditiegetrouw vaak voor een partner uit hun land van herkomst. Sterckx & Bouw (2005) beargumenteren dat onder Turkse en Marokkaanse jongeren mogelijk ook veranderde denkbeelden een rol spelen. Niet alleen de manier waarop zij hun partner kiezen verandert, ook veranderen de eisen die zij aan die persoon stellen, zoals het hebben van gedeelde opvattingen. Daardoor werd verwacht dat het aantal migratiehuwelijken geleidelijk zou afnemen en dat deze groepen vaker voor een partner in Nederland zouden kiezen. Onderzoeken van het CBS laten in de laatste jaren inderdaad een veranderd beeld zien van de Turkse en Marokkaanse huwelijksmigratie. Na 2004 blijken zowel Turkse als Marokkaanse mannen in Nederland vaker voor een bruid – veelal van dezelfde herkomst – uit Nederland te kiezen dan uit het land van herkomst (Nicolaas et al., 2011).⁴¹

Tabel 3.2 laat voor 2007, het jaar na de invoering van de Wib, de grootste daling zien van het aantal gezinsvormers uit Turkije en Marokko. Ook bij andere belangrijke groepen gezinsvormers is het effect in meer of mindere mate zichtbaar. De gevolgen voor de groep Surinamers zijn beperkt. Zij krijgen in de meeste gevallen vrijstelling van het inburgeringsvereiste, omdat zij tot een bepaald niveau onderwijs hebben gevolgd in de Nederlandse taal. Het aanzienlijke effect van de Wib op de instroom van gezinsvormers is – in tegenstelling tot het effect op de instroom van Turkse en Marokkaanse gezinsherenigers – vooral op de korte termijn duidelijk zichtbaar. Uit de in 2009 uitgevoerde evaluatie van de Wib blijkt namelijk dat vrij kort na de invoering – na een paar maanden – het aantal MIVV-aanvragen voor gezinsvorming al weer langzaam toenam (Lodder, 2009). Vermoedelijk hebben deze gezinsvormers gewacht met hun aanvraag tot zij beter op de hoogte waren van de nieuwe inburgeringsvereisten. Na verloop van tijd waren ook zij voldoende voorbereid op het examen en kwamen zij, nadat zij hiervoor waren geslaagd, alsnog naar Nederland voor verblijf bij hun partner. In 2008 bereikten de aantallen bij de verschillende groepen weer bijna dezelfde hoogte als in 2006. De Wib lijkt echter ook op de iets langere termijn een beperkend effect te hebben op de toestroom van gezinsvormers, aangezien in 2009 alweer sprake was van een afgenomen aantal gezinsvormers, met name onder Turken.

⁴¹ In 2011 koos 60% van de eerstegeneratie-Turken en -Marokkanen die trouwden voor een Turkse respectievelijk Marokkaanse bruid uit Nederland. Eén op de vijf trouwde met een bruid uit Turkije/Marokko. De tweedegeneratie-Turken en -Marokkanen koos nog vaker voor een Turkse of Marokkaanse bruid uit Nederland (70%) terwijl ongeveer 10% met een partner uit het herkomstland trouwde.

Wat betreft geslacht en leeftijd springen de volgende aspecten in het oog. Het zijn vaker vrouwen dan mannen die voor gezinsvorming hun land van herkomst verlaten en naar Nederland komen. Het aandeel vrouwelijke gezinsvormers ligt de afgelopen jaren rond de 70% (zie figuur 3.6). Bij de Turkse gezinsvormers was de geslachtsverdeling sinds 2009 min of meer gelijk. Bij de Thaise gezinsvormers gaat het vrijwel altijd om vrouwen (97%) (INDIAC, 2013; CBS, 2012).

Figuur 3.7 laat zien dat rond de 70% van de gezinsvormers die naar Nederland komen tussen de 21 en 35 jaar oud is. Gezinsvormers in de leeftijd van 18 tot en met 20 jaar komen vanaf 2006 nog maar nauwelijks voor, als gevolg van de verhoging van het leeftijdsvereiste naar 21 jaar voor gezinsvorming. Het gaat om enkelen die vóór de invoering van de beleidsmaatregel hun aanvraag hebben ingediend, maar pas in een later jaar een inwilliging hierop hebben gekregen.

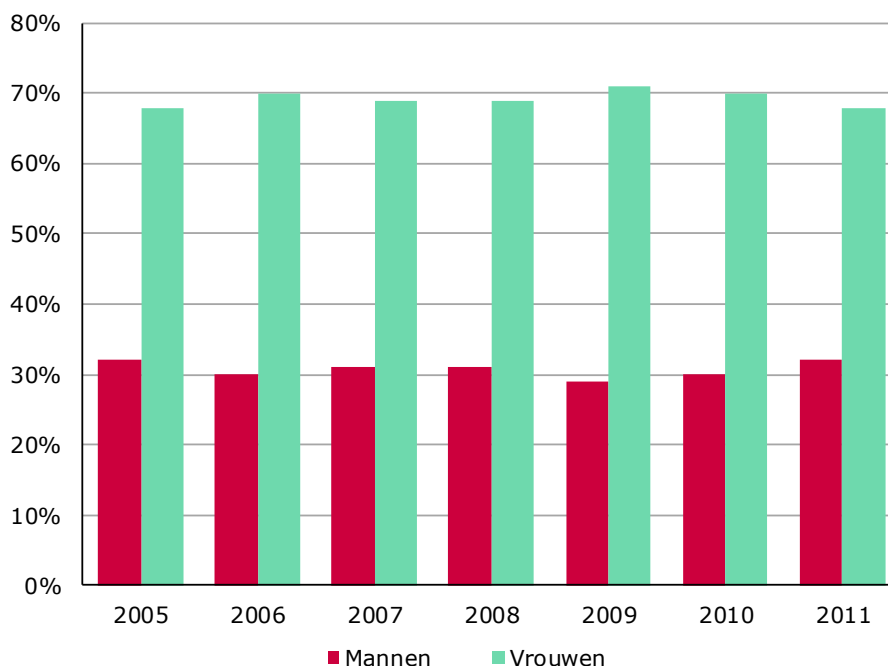
Box 3.2 Huwelijken van tweedegeneratieallochtonen

In de jaren 2010-2012 werden jaarlijks gemiddeld 12.100 huwelijken gesloten waarbij één van de partners een tweedegeneratieallochtoon was. Dit is ongeveer een zesde van het totale aantal huwelijken in die jaren. Bij zes op de tien huwelijken waarbij een tweedegeneratieallochtoon betrokken was, was de andere partner een autochtoon, in 20% van de huwelijken was de andere partner een eerste generatie allochtoon en in nog eens 20% van de huwelijken was dat een tweedegeneratieallochtoon.

De partnerkeuze van tweedegeneratie-Turken en -Marokkanen laat een duidelijk ander beeld zien dan voor de totale groep tweedegeneratieallochtonen geldt.

Tweedegeneratie-Turken en -Marokkanen kiezen veel vaker voor een partner van dezelfde herkomst, hetzij van de eerste generatie (ongeveer 40% van alle huwelijken, hetzij van de tweede generatie (35% tot 45%). Bij slechts één op de acht huwelijken betrof de andere partner een autochtoon.

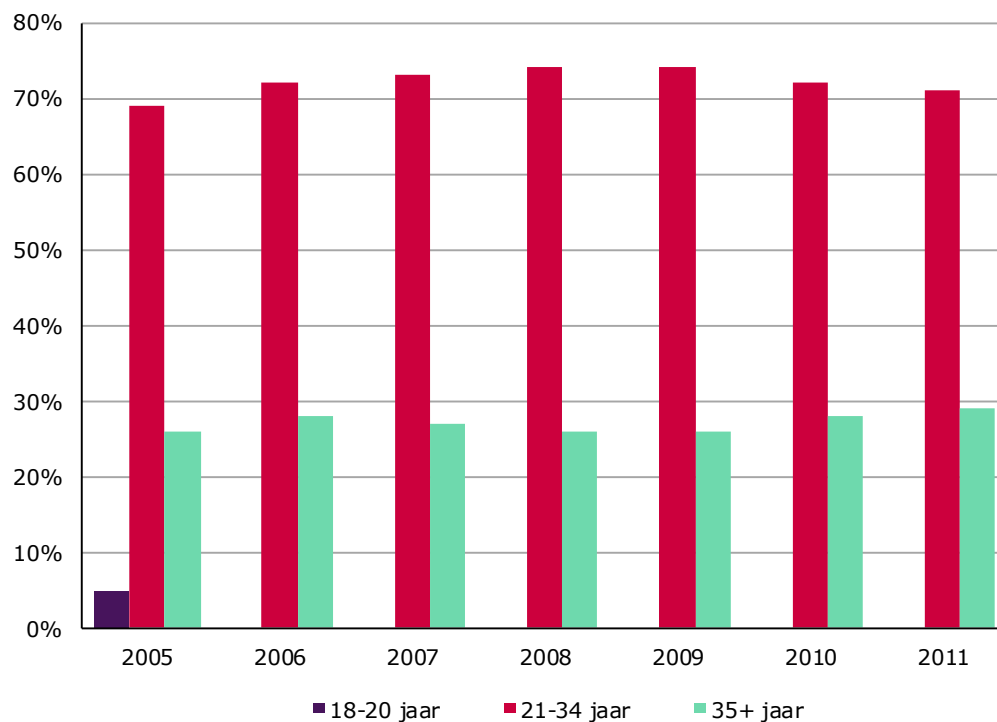
Figuur 3.6 Immigratie van gezinsvormers naar geslacht, 2005-2011



Zie tabel b3.6. in bijlage 3.1. voor de onderliggende cijfers.

Bron: INDIAC

Figuur 3.7 Immigratie van gezinsvormers naar leeftijd, 2005-2011



Zie tabel b3.7. in bijlage 3.1. voor de onderliggende cijfers.

Bron: INDIAC

Gezinsherenigers op basis van het Europese gemeenschapsrecht, 2005-2011

Een deel van de gezinsherenigers komt naar Nederland op grond van het Europese gemeenschapsrecht. De groep die hiervoor een aanvraag indient die vervolgens wordt ingewilligd, wordt met het jaar kleiner. In 2005 kwamen 5.172 gezinsmigranten op deze manier naar Nederland. Dat aantal was in 2011 nog maar 2.220.

Deze afname is voornamelijk administratief van aard: in 2006 verviel de verplichting voor onderdanen van landen behorende tot de EU en EVA om een EU-document aan te vragen bij een beoogd verblijf in Nederland van langer dan drie maanden. Voor migranten uit Bulgarije en Roemenië verviel deze verplichting overigens pas per 1 januari 2014. Na het vervallen van deze verplichting komen EU-onderdanen vrijwel niet meer voor in de cijfers van de IND, hetgeen overigens niet betekent dat zij niet meer naar Nederland komen. Het houdt wel in dat de top 5 van herkomstlanden in de meest recente jaren aanzienlijk is gewijzigd. Vier van de vijf landen in de top 5 over de jaren 2005-2007 waren EU-lidstaten (met Polen als belangrijkste herkomstland) terwijl de top 5 over de jaren 2008-2011 wordt gedomineerd door niet-westerse landen.

In tabel 3.3 zijn de ingewilligde aanvragen gezinshereniging op basis van het Europese gemeenschapsrecht door derdelanders weergegeven. Vanaf 2008 blijken met name Turkse maar ook Marokkaanse, Braziliaanse, Amerikaanse en Ghanese gezinsherenigers op basis van het gemeenschapsrecht naar Nederland te komen (INDIAC, 2013). Over het geheel genomen geldt dat steeds meer gezinsherenigers uit niet-westerse landen gebruik zijn gaan maken van het gemeenschapsrecht.

Tabel 3.3 Immigratie uit derde landen van gezinsherenigers op basis van het Europese Gemeenschapsrecht naar nationaliteit, 2008-2011

	2008	2009	2010	2011
Totaal	2.526	2.759	2.349	2.220
waaronder				
Turkse	329	412	297	265
Marokkaanse	190	211	175	177
Braziliaanse	210	170	157	166
Amerikaanse	200	156	152	166
Ghanese	118	184	143	107

Bron: INDIAC

In 2009 heeft Regioplan onderzoek gedaan naar het gebruik van het gemeenschapsrecht door gezinsmigranten uit derde landen – via de ‘Europa-route’ – (Schreijenberg et al., 2009). Het onderzoek richtte zich op de groep derdelanders, die op basis van het gemeenschapsrecht bij een Nederlandse referent of een referent met een andere EU-nationaliteit wilden verblijven. Bij de eerste groep gaat het om migranten die verblijf aanvragen bij een Nederlandse referent die gebruikmaakt van zijn recht op vrij verkeer van personen binnen de EU.⁴² De migrant komt daarbij vaak samen met de Nederlandse partner vanuit een andere EU-lidstaat naar Nederland en vraagt verblijf aan op grond van het gemeenschapsrecht. Bij de tweede groep gaat het om migranten die verblijf aanvragen bij een niet-Nederlandse EU-onderdaan die in Nederland verblijft. In ongeveer driekwart van alle aanvragen gaat het om migranten in de laatstgenoemde groep. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat het aantal aanvragen van derdelanders die op grond van het gemeenschapsrecht naar Nederland kwamen is toegenomen van ongeveer 900 per jaar in 2005 en 2006 (niet zichtbaar in tabel 3.3) tot ruim 2.500 in 2008. Het rapport geeft een aantal verklaringen voor het toegenomen gebruik van het gemeenschapsrecht door derdelanders tot 2009.

- Het aangescherpte nationale toelatingsbeleid, in het bijzonder de verhoogde inkomenseis en het inburgeringsvereiste in het buitenland, kan de reden zijn dat immigranten op zoek zijn gegaan naar alternatieven.
- Informatie op internet lijkt in belangrijke mate, en politieke en media-aandacht in beperkte mate, te hebben bijgedragen aan een grotere bewustwording van de mogelijkheden van het gemeenschapsrecht.
- Daarnaast zal de toegenomen arbeidsmobiliteit waarschijnlijk van invloed zijn geweest op het groeiende aantal aanvragen.

Over geslacht en leeftijd binnen de groep gezinsherenigers op basis van het gemeenschapsrecht valt het volgende op te merken. Vrouwen maken vaker dan mannen gebruik van het gemeenschapsrecht om naar Nederland te komen, maar hun aandeel in het totaal is de afgelopen jaren wel gedaald. In 2011 ging het in 53% van de gevallen om vrouwen, terwijl dit in 2005 nog 62% was (zie figuur 3.8).

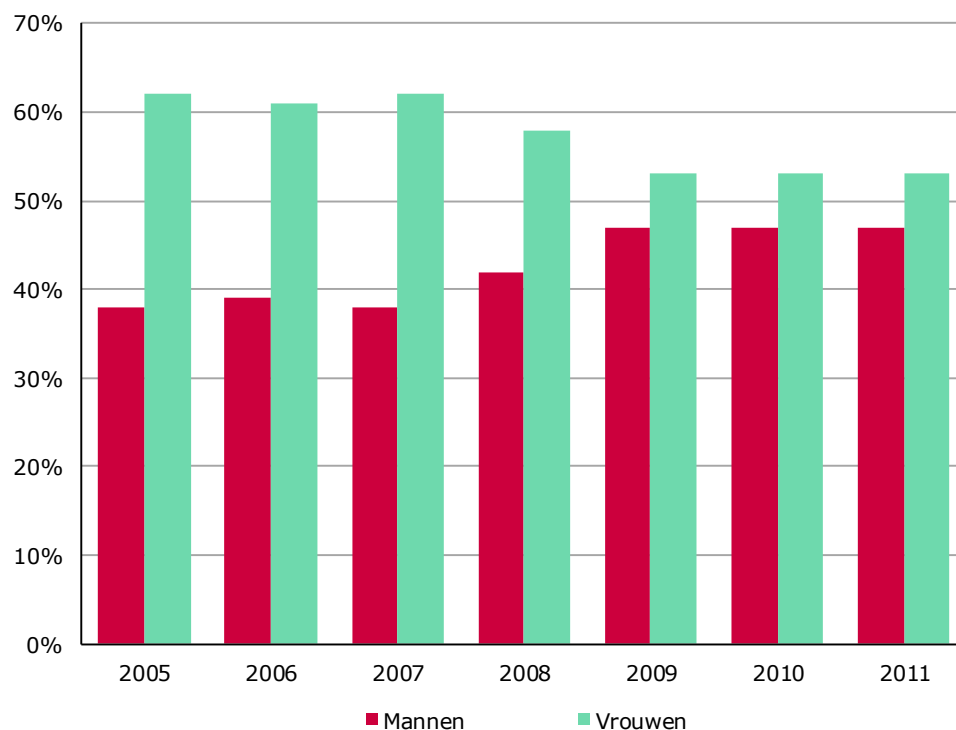
Zoals eerder gemeld, gaat het bij gezinshereniging op basis van het gemeenschapsrecht meestal om migranten die verblijf aanvragen bij hun partner. Migrantinnen in de leeftijd van 21 tot en met 34 jaar vormen dan ook de grootste groep. Figuur 3.9 laat

⁴² Het gaat in de meeste gevallen om Nederlandse referenten die in een andere EU-lidstaat (of in Nederland) verblijven om daar arbeid in loondienst te verrichten. Ongeveer een derde van deze personen verblijft in België. Ook verblijven zij vaak in Duitsland (21%) en Spanje (15%). Uit onderzoek blijkt dat het merendeel van deze personen in Nederland geboren is.

zien dat deze groep sinds 2007 het grootst is binnen de totale groep van gezinsherenigers die op deze manier naar Nederland komt. De groep in de leeftijd tot en met 17 jaar, die in 2005 en 2006 het grootst was, is sterk afgenomen. In 2005 bestond nog bijna de helft van de groep gezinsherenigers die op basis van het gemeenschapsrecht naar Nederland kwam uit kinderen tot en met 17 jaar. In 2011 is dit aandeel afgenomen tot ongeveer 13%. Deze omslag heeft mogelijk te maken met de eerder genoemde afschaffing van de verplichting tot aanvraag van een EU-document voor onderdanen van de EU/EVA en het aangescherpte nationale toelatingsbeleid voor gezinsvormers.

Het gaat bij de minderjarigen ongeveer even vaak om jongens als om meisjes. Onder jongvolwassenen maken meer vrouwen dan mannen gebruik van het gemeenschapsrecht maar het verschil in aantal tussen mannen en vrouwen in deze categorie wordt steeds kleiner. In de leeftijdsgroep 21 tot en met 34 jaar maakten in 2005 nog ruim 2,5 keer meer vrouwen dan mannen gebruik van het gemeenschapsrecht. In 2011 is het aandeel mannen en vrouwen in deze leeftijdsgroep vrijwel gelijk. Naast de groep minderjarigen is het aantal migranten in de leeftijd van 35 jaar en ouder dat van het gemeenschapsrecht gebruikmaakte de afgelopen jaren afgenomen. Ook van deze groep komen minder vrouwen, maar wel meer mannen naar Nederland. Het aandeel mannen binnen de groep die gebruikmaakt van het gemeenschapsrecht is dan ook toegenomen.

Figuur 3.8 Immigratie van gezinsherenigers op basis van het Europese gemeenschapsrecht naar geslacht, 2005-2011



Zie tabel b3.8. in bijlage 3.1. voor de onderliggende cijfers.

Bron:INDIAC

Figuur 3.9 Immigratie van gezinsherenigers op basis van het Europese gemeenschapsrecht naar leeftijd, 2005-2011



Zie tabel b3.9. in bijlage 3.1. voor de onderliggende cijfers.

Bron: INDIAC

3.4 Mogelijke toekomstige ontwikkelingen in gezinsmigratie naar Nederland

In deze paragraaf wordt nagegaan welke factoren de toekomstige omvang en samenstelling van de gezinsmigratie naar Nederland kunnen beïnvloeden. Te noemen vallen – in willekeurige volgorde – de toekomstige asielmigratie en arbeidsmigratie (waaronder kennismigratie), het Nederlandse regeringsbeleid en internationale verplichtingen. Na deze kwalitatieve bespreking volgt een kwantitatieve prognose. De cijfers in deze paragraaf hebben betrekking op de cijfers die het CBS publiceert op basis van registratie in de GBA. Voor een toelichting welke cijfers het betreft zie box 3.1 in de inleiding bij paragraaf 3.3.

Toekomstige arbeids- en asielmigratie als voorbode van gezinsmigratie

Uit de ontwikkelingen met de 'gastarbeiders' uit Turkije en Marokko sinds de jaren zeventig blijkt dat arbeidsmigratie kan leiden tot gezinsmigratie. Nog altijd komen uit deze twee landen veel gezinsmigranten. De gezinshereniging bij deze groepen zal waarschijnlijk verder afnemen, omdat veel van deze gezinnen inmiddels zijn herenigd. Daarentegen zullen, volgens een schatting, op termijn toch nog altijd 2.000 gezinsvormers per jaar afkomstig zijn uit deze twee landen samen (Nicolaas, 2009).

Sinds de uitbreiding van de Europese Unie in 2004 met tien Midden- en Oost-Europese lidstaten, gevolgd door de uitbreiding van de EU met Bulgarije en Roemenië in 2007, is er een nieuwe stroom arbeidsmigranten naar Nederland op gang gekomen. Het aantal Polen, getalsmatig verreweg de belangrijkste groep onder de nieuwe EU-

lidstaten, is de laatste jaren flink toegenomen en bedraagt momenteel iets meer dan 110.000. Van hen behoren 86.000 tot de eerste generatie (zij zijn zelf in Polen geboren) en 25.000 tot de tweede generatie (zelf in Nederland geboren met ten minste één ouder in Polen geboren). Daarnaast zijn er nog eens 21.000 Bulgaren en 18.000 Roemenen in Nederland woonachtig (totaal van de eerste en tweede generatie). Het is de vraag of het migratiegedrag van deze nieuwe arbeidsmigranten meer overeenkomsten gaat vertonen met de Turken en Marokkanen of met de Spanjaarden en Italianen die in de jaren zestig en zeventig naar Nederland kwamen. De Turkse en Marokkaanse migranten bleven voor het overgrote deel in Nederland wonen terwijl de meerderheid van de Spanjaarden en Italianen juist terugkeerden naar hun vaderland. Het exacte antwoord op deze vraag moeten we schuldig blijven. Vooralsnog lijkt het er echter op dat de geneigdheid van Oost-Europese arbeidsmigranten om terug te keren naar het land van herkomst (op termijn het alternatief⁴³ voor gezinsmigratie) groter is dan die van Turken en Marokkanen (Nicolaas, 2010). Waarschijnlijk komt dit doordat de economische situatie in Oost-Europa (met name in Polen) beter is dan in Turkije en Marokko destijds en zich nog steeds in positieve zin ontwikkelt. Het is dan ook te verwachten dat veel nieuwe arbeidsmigranten hier tijdelijk zullen verblijven en evenals het merendeel van de Spanjaarden en Italianen op enig moment zullen terugkeren. De eerste cijfers wijzen inderdaad in deze richting. Van de Polen die in de jaren van 2004 tot en met 2009 naar Nederland kwamen, is na maximaal zes jaar al iets meer dan de helft teruggekeerd. Dit percentage ligt iets lager dan dat van Spaanse en Italiaanse migranten uit de jaren zestig en zeventig met een vergelijkbare verblijfsduur in Nederland, maar beduidend hoger dan dat van Turken en Marokkanen.⁴⁴

Ook de ontwikkelingen op het gebied van asiel kunnen een grote invloed hebben op gezinsvorming en -hereniging. De Nederlandse regering houdt in de beleidsvorming dan ook rekening met deze categorie gezinsmigranten. 'Mogelijk zal in de toekomst ook vanuit (voormalige) asiellanden in toenemende mate het fenomeen van migratiehuwelijken gaan voorkomen, waarbij partners afkomstig zijn uit het land van herkomst van de referent' (TK 2009-2010, 32 175, nr. 1). De toekomstige omvang van deze categorie gezinsmigranten hangt uiteraard sterk samen met de asielinstroom. Het is echter lastig om de instroom van het aantal asielzoekers in de toekomst te voorspellen. Deze instroom is namelijk sterk afhankelijk van onvoorspelbare en externe factoren, zoals wereldwijde conflictharden, internationale vluchtingenstromen en de asielwetgeving in andere landen. Zie paragraaf 5.6 voor een prognose van het aantal asielmigranten volgens de meeste recente CBS-bevolkingsprognose.

Invloed van het Nederlandse beleid

Toekomstige ontwikkelingen op het gebied van gezinsvorming en -hereniging hangen ook sterk samen met het Nederlandse gezinsmigratiebeleid. De Nederlandse regering heeft in de jaren 2000 op dit terrein maatregelen genomen die hebben geleid tot een daling van de instroom. Uit paragraaf 3.1 blijkt dat tussen 2010 en 2012 de Nederlandse toelatingseisen voor gezinsmigratie op sommige punten zijn

⁴³ Dit is uiteraard niet helemaal waar, aangezien men ook een relatie kan aangaan met een ingezetene of vrijgezel kan blijven.

⁴⁴ Hierbij moet ook nog worden aangetekend dat de retourpercentages van Spanjaarden en Italianen in grotere mate dan die van Turken en Marokkanen zijn beïnvloed door de recessie van 1966/67. In 1966 en 1967 werden ongeveer 26.000 contracten van gastarbeiders niet verlengd (Lakeman, 1999). Zonder de recessie van 1966/67 zouden de terugkeercijfers van Spanjaarden en Italianen in de jaren zestig en zeventig enerzijds en die van Polen na de toetreding van dit land tot de EU anderzijds waarschijnlijk nog dichter bij elkaar liggen.

versoepeld (bijvoorbeeld de inkomenseis), terwijl andere eisen juist zijn aangescherpt (bijvoorbeeld leeftijdseis voor gezinshereniging). In 2013 heeft Nederland een aantal maatregelen genomen die al dan niet indirect een remmend effect op de gezinsmigratie zouden kunnen hebben, zoals de invoering van de gewijzigde Wet Inburgering (januari 2013) en de Wet Modern Migratiebeleid (juni 2013) (zie paragraaf 3.1). De Nederlandse overheid wil ook de minimumleeftijd van referenten die een partner uit een derdeland naar Nederland willen halen van 21 naar 24 jaar verhogen.⁴⁵ De regering kiest ervoor om de leeftijd van de referenten te verhogen, omdat de verhoging van de leeftijdseis van de partner niet haalbaar is binnen de EU-regels. Als reden voor deze maatregel wordt het tegengaan van schijnrelaties en dwanghuwelijken genoemd.⁴⁶ Het onderzoek van het WODC naar de gevolgen van de per 1 november 2004 ingevoerde verhoging van de inkomens- en leeftijdseis bij gezinsmigratie laat zien dat de daling van de ingewilligde MVV-aanvragen vooral gerelateerd is aan de hogere inkomenseis en niet zozeer aan de hogere leeftijdseis (Leerkes & Kulu-Glasgow, 2009). Het is dus niet met zekerheid te zeggen dat de verhoging van de leeftijdseis migratiebeperkende gevolgen zou hebben. Daarnaast zou verhoging van de leeftijdseis niet van toepassing zijn op de derdelanders met de Turkse nationaliteit of Nederlanders die tevens de Turkse nationaliteit bezitten omdat het in strijd is met de afspraken die Turkije als kandidaat-lidstaat van de EU heeft gemaakt met de Europese Commissie (artikel 13 van het Associatiebesluit 1/80; ACVZ, 2013). Tegelijkertijd werden er in 2013 op nationaal niveau verruimende maatregelen genomen zoals het verlagen van de leges voor gezinsmigratie (oktober 2012) en het weer toelaten van ongehuwde partners (juni 2013; zie paragraaf 3.1).

Impact van het Europese beleid

Over de invloed van internationale verplichtingen op het Nederlandse gezinsmigratiebeleid lopen de opvattingen uiteen. Diverse auteurs zijn van mening dat de capaciteit van staten om migratie te beïnvloeden – althans tot voor kort – significant werd ondermijnd door nationale of internationale rechtspraak. Er zijn echter ook andere geluiden, zoals Bonjour (2009). Volgens haar beschikken staten juist over ruime mogelijkheden om immigratie te beperken, als de politieke wil maar aanwezig is.

Wel erkent Bonjour dat supranationale actoren steeds relevanter zijn geworden. Met de inwerkingtreding van de eerste Europese richtlijn inzake het recht op gezinshereniging (2003) zijn bevoegdheden voor een groot deel overgeheveld naar de EU. Nieuwe harmonisatievoorstellen van de Europese Commissie en jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie kunnen het beleid begrenzen. De uitbreiding van de EU en de andere besluitvormingsprocedure die is gaan gelden voor het Europees migratiebeleid beperken de invloed van de individuele lidstaten om gewenste wijzigingen te agenderen.

De eerder beschreven verlaging van de leges voor de gezinsmigratie in Nederland is er een voorbeeld van. In paragraaf 3.2 is beschreven hoe de Nederlandse overheid op zijn beurt het Europese beleid probeert te beïnvloeden en het voornemen heeft om de EU Gezinsherenigingsrichtlijn (2003/86/EG), aan te scherpen. Hoogstwaarschijnlijk wordt deze richtlijn op korte termijn echter niet aangepast. Ook de eventuele toetreding van Turkije tot de EU kan invloed hebben op toekomstige gezinsmigratie. Zeer onzeker is echter of dat land lid wordt en wanneer dat gaat plaatsvin-

⁴⁵ Het betreft de gezinshereniging tussen Nederlanders en derdelanders, die niet vallen onder de EU richtlijn 2003/86/EG en 2004/38/EG, maar onder het nationale vreemdelingenrecht (ACVZ, 2008).

⁴⁶ De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken meldde in januari 2013 dat er geen bewijs was dat de verhoging van de leeftijdseis een effect had op het sluiten van dwang- of schijnhuwelijken (ACVZ, 2013).

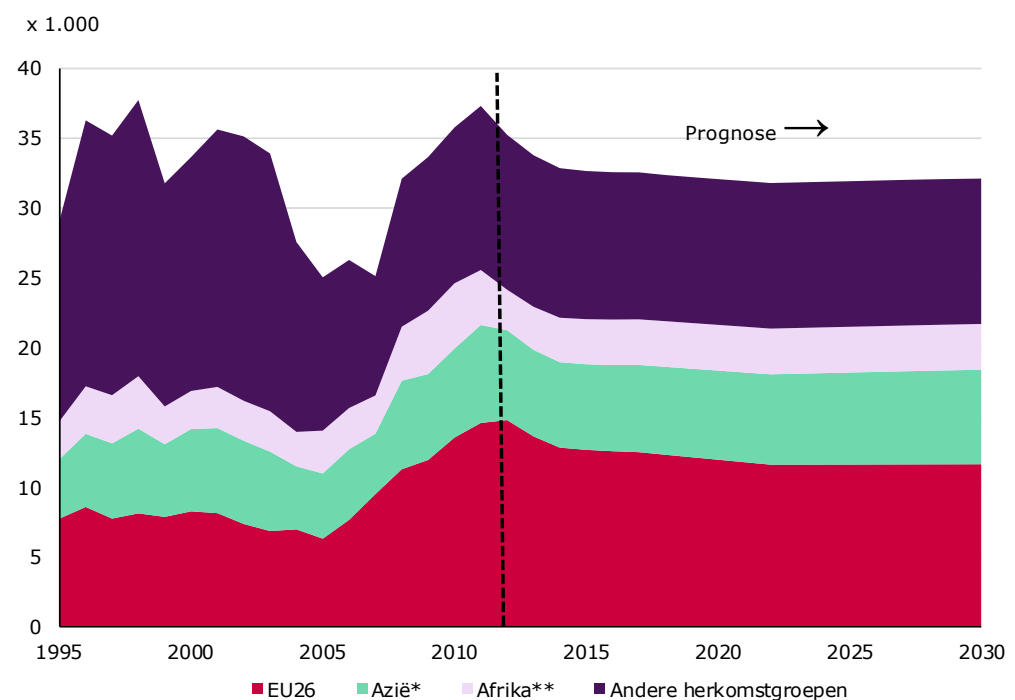
den. Vóór 2015 zal dit niet gebeuren. En als Turkije toetreedt, zal er waarschijnlijk geen volledig vrije migratie naar Nederland worden toegestaan. Tot die tijd zal het associatieverdrag tussen Turkije en de EU uit 1980 wel een rol blijven spelen.

Toekomstige gezinsmigratie in cijfers

Ondanks de boven beschreven factoren die de omvang en de samenstelling van de gezinsmigratie op verschillende en vaak onvoorspelbare manieren kunnen beïnvloeden, geven wij hier een kwantitatieve prognose van de gezinsmigratie. Voor de kwantitatieve analyse gaat het CBS in de meest recente bevolkingsprognose uit van ruim 30.000 gezinsmigranten per jaar (ingeschreven in de GBA) op de middellange termijn (tot 2030). Hierbij wordt rekening gehouden met de verschillen in geneigdheid om partners uit het eigen herkomstland te halen en de verschillen die bestaan tussen de diverse herkomstgroepen en tussen eerste- en tweedegeneratieallochtonen.

Figuur 3.10 toont de prognose voor de gezinsmigratie (gezinshereniging en gezinsvorming). De geleidelijke daling tot begin jaren twintig van de vorige eeuw hangt samen met de veronderstelde afname van de arbeidsmigratie. Recent is het aandeel van de EU in de gezinsmigratie sterk gestegen en dat van Turkije en Marokko gedaald. In de komende jaren veranderen de verhoudingen volgens de veronderstellingen niet sterk: er is sprake van enige daling bij de EU en van een toename bij Azië (Van Duin et al., 2013).

Figuur 3.10 Gezinsmigratie naar herkomstgroep, 1995-2030



* Exclusief Japan en Indonesië.

** Exclusief Marokko.

Bron: CBS

Literatuur

- ACVZ (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken). (2008). *Advies Leges voor (arbeids)migratie naar Nederland*. Den Haag: ACVZ.
- ACVZ(Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken) (2013). *Briefadvies verhoging leeftijdsvereiste Nederlandse referent naar 24 jaar*. Den Haag: ACVZ.
- Bruggen slaan: Regeerakkoord VVD – PvdA* (29 oktober 2012).
- Block, L., & Bonjour, S. (2013). Fortress Europe or Europe of Rights? The Europeanisation of family migration policies in France, Germany and the Netherlands. *European Journal of Migration and Law*, 15(2), 203-224.
- Bonjour, S. (2009). *Gezin en grens: Beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-2005*. Amsterdam: Aksant.
- CBS (2012). *Aantal Nederlandse mannen met Thaise of Russische vrouw verdubbeld*. Webmagazine 24 april 2012: www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3614-wm.htm.
- Duin, C. van, Nicolaas, H. & Gaag, N. van der (2013) *Bevolkingsprognose 2012–2060: Veronderstellingen migratie*. Bevolkingstrends december 2013.
- Europese Commissie (2013), *Vierde jaarverslag over immigratie en asiel (2012)*. Brussel: Europese Commissie. 17.6.2013 COM(2013) 422 final. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad.
- European Commission (2013). *Family Reunification Directive: Background information and state of play*. Brussel: Europese Commissie.
- Europees Hof voor de Rechten van de Mens (2003). *Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden zoals gewijzigd door Protocol nr. 11 met de aanvullende Protocolen nrs. 1, 4, 6 en 7*.
- European Migration Network, National Contact Point Belgium (2012). *Annual Policy Report on Migration & Asylum in Belgium*. Brussel: EMN.
- Europees Migratienetwerk (2011, 2012). *Beleidsoverzicht 2011 – Migratie en asiel in Nederland, 2010, 2011*. Rijswijk: EMN.
- Europese Unie (2003), Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.
- Gedooiakkoord VVD-PVV-CDA*, 20 juli 2010.
- INDIAC (2010). *Tendrapportage Regulier 2010: Reguliere migratie naar Nederland in beeld*. Rijswijk: IND.
- INDIAC (2013). *Monitor Kennismigranten: Kwantitatieve analyse*. Rijswijk: IND.
- INDIAC (2013). *Reguliere Migratietrends 2008-2011: De reguliere migratie van onderdanen van derde landen naar Nederland en de EU in beeld*. Rijswijk: IND.
- CBS (2012). *Jaarrapport Integratie*. Den Haag: CBS.
- Lakeman, P. (1999). *Binnen zonder kloppen: Nederlandse immigratiepolitiek en de economische gevolgen*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Leerkes, A., & Kulu-Glasgow, I. (2009). Algemene conclusie. In WODC & INDIAC (red.), *Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomens- en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland* (pp. 133-148). Den Haag: WODC. Cahier 2009-4.
- Lodder, G.G. (2009). *Juridische aspecten van de Wet inburgering buitenland: Evaluatie Wet inburgering buitenland, deelonderzoek 2: Juridische aspecten*. Leiden: Instituut voor Immigratierecht.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1983). *Minderhedenbeleid: Nota uitgebracht aan de Tweede Kamer van de Staten Generaal*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1994). *Integratiebeleid etnische minderheden: Contourennota*. Den Haag: Sdu.

- Muermans, H., & Liu, J. (2009). Gezinsvorming in cijfers. In WODC & INDIAC (red.), *Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomens- en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland* (pp. 25-45). Den Haag: WODC. Cahier 2009-4.
- Nicolaas, H., Liu, J. & Boer, S. de. Gezinsmigratie. In R.P.W Jennissen (red), (2011). *De Nederlandse migratiekaart: Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen* (pp. 149-175), Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 299.
- Nicolaas, H. (2009). Bevolkingsprognose 2008-2050: Veronderstellingen over immigratie. *Bevolkingstrends*, 57(1), 23-33.
- Nicolaas, H. (2010). *Prognose van emigratie*. Presentatie NIDI/NVD- seminar over emigratie, Den Haag, 10 maart 2010.
- Pascouau, Y., & Labayle, H. (2011). *Toegangsvoorwaarden voor gezinshereniging ter discussie: Een vergelijkende studie in negen lidstaten van de EU*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Schreijenberg, A., Klaver, J.F.I., Soethout, J.E., Lodder, G.G., & Vleugel, M.J. (2009). *Gemeenschapsrecht en gezinsmigratie: Het gebruik van het gemeenschapsrecht door gezinsmigranten uit derde landen*. Amsterdam: Regioplan.
- Sterckx, L., & Bouw, C. (2005). *Liefde op maat: Partnerkeuze van Turkse en Marokkaanse jongeren*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Strik, T. Hart, B. de, & Nissen, E. (2013). *Family Reunification Barrier or Facilitator of Integration? A comparative study*. Brussel: Europese Commissie.
- Vrijheid en verantwoordelijkheid* (2010). Regeerakkoord, VVD-CDA, 30 september 2010.
- Wilkinson, C., Goedvolk, M., & Dieten, S. van (2008). *Kortetermijnevaluatie Wet inburgering buitenland*. Barneveld: Significant.
- WRR (1979). *Etnische minderheden*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- WRR (1989). *Allochtonenbeleid*. Den Haag: Sdu.

Tabel b3.1 Gezinsmigratie naar Nederland naar geboorteland, 1995-2011

	Totaal	Turkije	Marokko	Polen	Bulgarije & Roemenië	Afghanistan	Irak	Somalië	(voorm.) Sovjet-Unie	India	Verenigde Staten	China
1995	28.786	3.876	2.689	1.001	259	93	433	448	780	335	1.301	661
1996	36.172	5.189	3.941	1.077	302	191	765	379	1.028	363	1.490	764
1997	35.499	5.262	4.173	921	356	367	1.302	318	1.014	340	1.400	690
1998	37.830	4.479	4.671	913	402	539	1.391	311	1.125	394	1.550	650
1999	31.906	3.782	3.928	529	335	670	929	239	1.023	295	1.572	484
2000	34.216	3.855	3.624	818	433	769	1.107	294	1.306	291	1.662	572
2001	36.349	4.383	4.501	915	488	907	983	269	1.623	303	1.454	617
2002	35.879	4.849	4.512	1.024	572	1.005	625	209	1.634	270	1.478	669
2003	34.838	5.074	4.086	955	653	1.048	557	131	1.661	277	1217	706
2004	28.313	3.511	2.885	1.771	504	700	608	112	1.503	233	989	607
2005	25.512	2.373	1.851	1.937	395	628	524	149	1.227	444	1.009	667
2006	26.077	2.095	1.527	2.442	370	473	545	230	1.084	704	1.308	779
2007	25.675	1.534	1.029	2.538	1.809	220	779	582	1.013	721	1.186	597
2008	32.914	2.133	1.330	2.990	1.796	279	1.647	1.416	1.257	1.064	1.312	743
2009	34.131	2.359	1.599	3.018	1.598	382	1.172	1.665	1.446	1.146	1.114	695
2010	36.179	2.373	1.582	3.320	1.819	399	1.027	2.333	1.709	1.061	1.190	832
2011	37.889	2.285	1.804	4.120	2.026	485	882	1.483	2.063	1.377	1.261	943

Bron: IND, bewerking CBS

Tabel b3.2 Aantal ingewilligde aanvragen gezinsmigratie, 2005-2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totaal	28.078	27.690	19.469	24.092	23.078	21.565	22.327

Tabel b3.3 Aantal ingewilligde aanvragen gezinsvorming en gezinshereniging, 2005-2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gezinshereniging	10.071	12.569	10.100	11.724	11.180	11.106	12.328
Gezinsvorming	12.834	10.449	6.287	8.686	8.028	7.168	6.933
Gezinsmigratie EG-recht	5.173	4.672	3.082	2.526	2.759	2.349	2.220

Tabel b3.4 Immigratie van gezinsherenigers naar geslacht, 2005-2011; in %

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Mannen	44	46	45	42	40	39	38
Vrouwen	56	54	55	58	60	61	62

Tabel b3.5 Immigratie van gezinsherenigers naar leeftijd, 2005-2011; in %

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
0-2 jaar	32	47	43	39	38	37	36
3-10 jaar	24	23	22	21	19	17	15
11-17 jaar	19	13	14	14	13	12	10
18+ jaar	24	17	20	26	30	34	39

Tabel b3.6 Immigratie van gezinsvormers naar geslacht, 2005-2011; in %

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Mannen	32	30	31	31	29	30	32
Vrouwen	68	70	69	69	71	70	68

Tabel b3.7 Immigratie van gezinsvormers naar leeftijd, 2005-2011; in %

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
18-20 jaar	5	0	0	0	0	0	0
21-34 jaar	69	72	73	74	74	72	71
35+ jaar	26	28	27	26	26	28	29

Tabel b3.8 Immigratie van gezinsherenigers op basis van het Europese gemeenschapsrecht naar geslacht, 2005-2011; in %

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Mannen	38	39	38	42	47	47	47
Vrouwen	62	61	62	58	53	53	53

Tabel b3.9 Immigratie van gezinsherenigers op basis van het Europese gemeenschapsrecht naar leeftijd, 2005-2011; in %

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
0-17 jaar	49	40	27	20	19	16	13
18-20 jaar	4	5	3	4	3	4	3
21-34 jaar	25	32	47	51	52	53	53
35+ jaar	21	24	23	24	25	27	30

4 Studiëmigratie

Didier Fouarge (ROA) en Jesper van Thor (ROA)

Het belang van internationalisering van het onderwijs alsook de bijbehorende internationale mobiliteit van studenten staat al vele jaren op de beleidsagenda. In de vorige editie van *De Nederlandse migratiekaart* (Fouarge & van Thor, 2011) werden al verschillende inzichten over studiëmigratie uit de wetenschappelijke literatuur gepresenteerd. Tevens werd het begrip studiëmigratie in een beleidscontext geplaatst en werd ingegaan op enkele belangrijke determinanten die ten grondslag kunnen liggen aan de beslissing om een (deel van een) studie in het buitenland te volgen. Zo kunnen studenten bij hun keuze voor een specifieke studie in het buitenland bijvoorbeeld laten meewegen dat deze buitenlandervaring hun arbeidsmarktpositie bij terugkomst in het thuisland kan verbeteren. Daarnaast kan de ervaring die de studie in het buitenland hen oplevert voordelig zijn met het oog op een mogelijke toekomstige migratiebeslissing op de internationale arbeidsmarkt. Verder kiezen studenten voor een studie in het buitenland om taalvaardigheden te verbeteren of omdat zij zich in een andere cultuur willen verdiepen. Andere factoren die zij doorgaans meenemen in hun beslissing zijn de geografische afstand die gepaard gaat met een studie in een ander land en de kosten c.q. de kwaliteit van het te volgen onderwijs in het buitenland.⁴⁷ Voor Nederlandse studenten geldt dat zij vaak voor een specifiek land kiezen om bijvoorbeeld de cultuur te leren kennen of omdat hun onderwijsinstelling in het herkomstland daar contacten heeft, terwijl buitenlandse studenten vaak naar Nederland komen voor de toegevoegde waarde van een diploma dat zij in het buitenland behalen en voor de hoge kwaliteit van het Nederlandse onderwijs (Warps et al., 2012).⁴⁸ We zullen ons in dit hoofdstuk beperken tot internationale migratie om een opleiding in het hoger onderwijs (hbo of wo) te volgen. Er komt wel wat migratie voor van studenten die in Nederland een mbo opleiding willen volgen (bijv. vanuit de voormalige Nederlandse Antillen), maar de aantallen zijn laag. Verder zijn de beschikbare gegevens voor deze vorm van studiëmigratie vrij beperkt.

Sterke groei internationalisering tertiair onderwijs

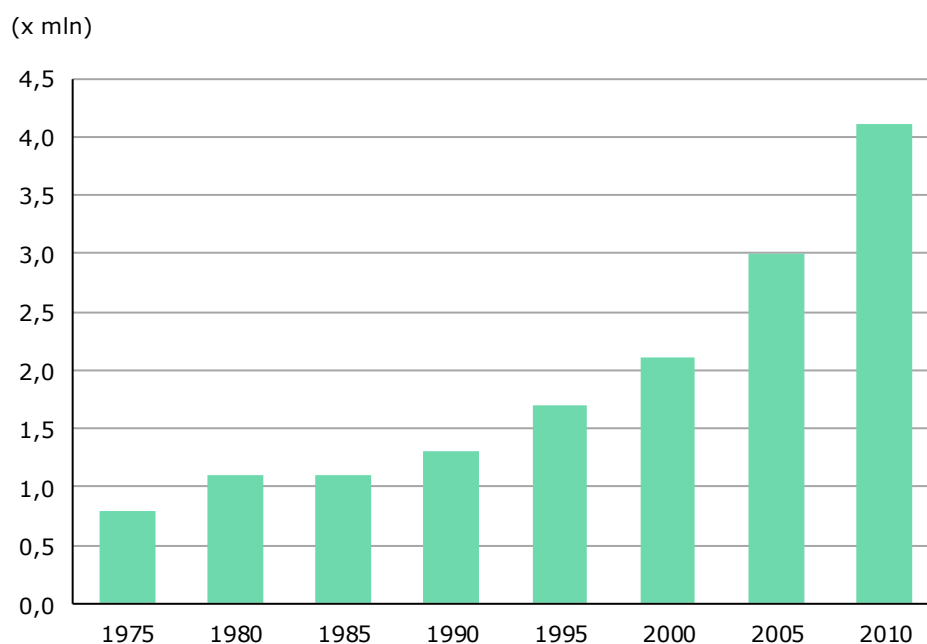
De internationale migratie van studenten is de afgelopen decennia fors toegenomen. Cijfers van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de United Nations Educational Scientific & Cultural Organization (UNESCO) laten zien dat wereldwijd de populatie internationale studenten in het tertiair onderwijs is toegenomen van 800.000 in 1975 tot 4.100.000 in 2010. De meest recente cijfers laten zien dat het aantal internationale studenten in 2011 verder is toegenomen tot bijna 4.300.000 (OECD, 2013). Twee belangrijke krachten achter deze sterke groei van het aantal internationale studenten zijn de verdergaande globalisering en toename van de internationale afspraken omtrent diplomawaardering in het tertiair onderwijs. De grootste stijging van het aantal internationale studenten in het tertiair onderwijs dat voor studiedoeleinden naar het buitenland vertrekt heeft in het voorbije decennium plaatsgevonden. In een tijdspanne van 25 jaar (1975-2000) nam wereldwijd het aantal studenten dat hoger onderwijs in het buitenland volgde toe met 1,3 miljoen. Hierna vond er in een periode van een

⁴⁷ Voor een uitgebreidere beschrijving van de wetenschappelijke literatuur op het gebied van studiëmigratie zie Fouarge en van Thor (2011).

⁴⁸ Nederlandse hoger onderwijsinstellingen profileren zich nadrukkelijk op de internationale markt, met name in Aziatische en Arabische landen, met het oog op werving van studenten uit die landen.

decennium (2000-2010) bijna een verdubbeling plaats van het aantal internationale studenten in het tertiair onderwijs. Wereldwijd is het aantal studenten dat in het buitenland hoger onderwijs volgde in die periode gestegen van 2.100.000 in 2000 tot 4.100.000 in 2010. In diezelfde periode is de mondiale populatie studenten in het tertiair onderwijs gestegen van bijna 101 miljoen studenten in 2000 tot circa 177 miljoen in 2010. Dit betekent dat van de mondiale populatie studenten in het tertiair onderwijs in 2010 nagenoeg 1 op de 50 studenten in het buitenland studeert. Daarbij moet opgemerkt worden dat deze verhouding vrijwel gelijk gebleven is ten opzichte van het jaar 2000.

Figuur 4.1 Ontwikkeling van het aantal studenten dat wereldwijd hoger onderwijs volgt in het buitenland, 1975-2010



Bron: OESO en UNESCO Institute for Statistics (UIS)

Definitie studiemigranten

Waar in het voorliggende hoofdstuk cijfers gepresenteerd worden over studiemigratie gaat het, tenzij anders vermeld, telkens over migratie van studenten uit het hoger onderwijs. Zie box 4.1 voor een afbakening van het begrip studiemigratie.

Box 4.1 Definitie studiemigratie

Studiemigratie wordt vaak gemeten aan de hand van de nationaliteit van studenten: studenten met een buitenlandse nationaliteit in het hoger onderwijs zijn dan als studiemigrant aangemerkt. Dit heeft een belangrijk nadeel. Buitenlanders in het hoger onderwijs die in het land waar zij studeren zijn geboren of om een andere reden dan studiemigratie naar het betreffende land zijn gemigreerd worden in dat geval onterecht als studiemigrant aangemerkt. Echter, sinds enkele jaren werken OESO, UNESCO en Eurostat samen aan de ontwikkeling van betere statistieken rond studiemigratie. Bij voorkeur wordt hierbij uitgegaan van het land waar studenten woonachtig zijn: wie in een bepaald land woont maar in een ander land studeert is studiemigrant. In sommige landen wordt uitgegaan van het land waar men de vooropleiding heeft genoten: is dat een ander land dan het land waar men

nu studeert, dan is men studiemigrant. Deze alternatieve definitie van OESO/ UNESCO/Eurostat heeft als groot voordeel dat deze het fenomeen van studiemigratie beter ondervangt. Een belangrijk nadeel is echter dat de op deze manier verkregen datareeksen slechts enkele jaren bestrijken.

Omdat in dit hoofdstuk de nadruk ligt op het bespreken van langere termijn trends is besloten om uit te gaan van nationaliteit als criterium voor studiemigratie. Dit is de definitie die ook door het Nuffic (Netherlands universities foundation for international cooperation) gebruikt wordt om consistente tijdreeksen te kunnen presenteren. Indien bij sommige statistieken uitgegaan wordt van een andere definitie, dan zal dit duidelijk in de tekst worden aangegeven.

4.1 Diplomamobiliteit

Wanneer studenten ervoor kiezen om een volledige studie in een ander land te volgen om in dat specifieke bestemmingsland een diploma te behalen dan wordt er in dit verband gesproken van diplomamigratie. Bij diplomamigratie kan onderscheid worden gemaakt tussen twee tegenovergestelde migratiestromen. Allereerst is er een inkomende stroom van buitenlandse studenten die naar Nederland komen om hier een studie te volgen. Deze stroom studenten die voor dit doeleinde naar Nederland komt wordt aangeduid als zogenaamde *inkomende diplomamobiliteit*.

Het omgekeerde kan natuurlijk ook het geval zijn. Wanneer Nederlandse studenten er voor kiezen om een volledige studie in een ander land te gaan volgen met het oog op het aldaar te behalen diploma dan wordt dit ook wel aangeduid als *uitgaande diplomamobiliteit*. Beide stromen van diplomamobiele studenten worden navolgend voor Nederland in kaart gebracht.

4.1.1 Inkomende diplomamobiliteit

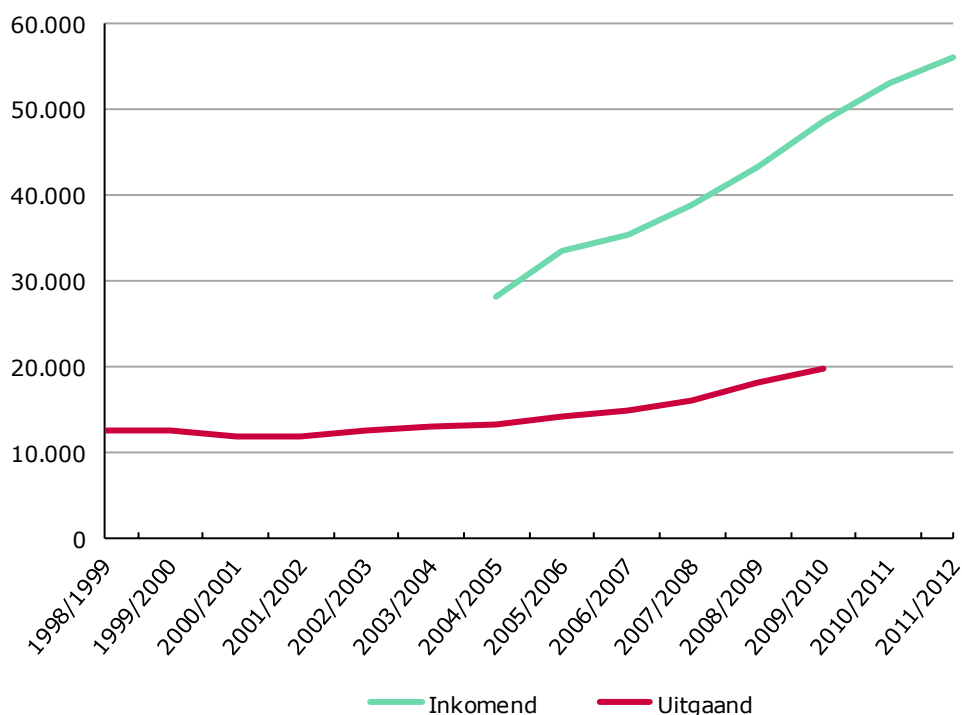
De meest actuele beschikbare cijfers over het aantal inkomende buitenlandse studenten dat in Nederland verblijft om hier een diploma in het hoger onderwijs te behalen hebben betrekking op het academisch jaar 2011/2012. Toen waren er in totaal ruim 56.100 inschrijvingen van buitenlandse studenten in het bekostigde Nederlandse hoger onderwijs (Nuffic, 2012). Daarmee vertegenwoordigt deze groep buitenlandse studenten 8,4% van het totale aantal studenten binnen het bekostigde Nederlandse hoger onderwijs.

Maar hoe verhouden deze cijfers zich in vergelijking met voorgaande jaren? Zowel absoluut als relatief gezien volgt in 2011/2012 het hoogste aantal c.q. aandeel buitenlandse studenten ooit een studie in het Nederlands hoger onderwijs. Dat er de voorbije jaren sprake is van een sterke toename in het absoluut aantal buitenlandse studenten dat naar Nederland komt om hier een diploma te behalen blijkt uit figuur 4.2: in enkele jaren tijd is de inkomende diplomamobiliteit verdubbeld. In het academisch jaar 2004/2005 kende het Nederlands hoger onderwijs ruim 28.000 buitenlandse studenten die hier een studie volgden, in 2011/2012 was dit toegenomen tot ruim 56.100 buitenlandse studenten. Ook relatief gezien is het aandeel buitenlandse studenten de afgelopen jaren duidelijk toegenomen. In de laatste vijf jaar waarvoor data beschikbaar zijn, is het percentage buitenlandse studenten in het bekostigde

Nederlandse hoger onderwijs⁴⁹ gestaag gegroeid van 6,6% in 2007/2008 tot 8,4% in 2011/2012. Op grond van deze stijging van de inkomende diplomamobiliteit kan dus geconcludeerd worden dat het Nederlandse bekostigde hoger onderwijs de afgelopen jaren internationaler is geworden. Het grote aanbod aan Engelstalige opleidingen in het Nederlandse hoger onderwijs is hier een mogelijke verklaring voor: in 2012 waren er meer dan 1.700 Engelstalige opleidingen (Nuffic, 2013).

Het aantal Nederlandse studenten dat naar het buitenland gaat voor het volgen van een studie was tussen 1998/1999 en 2004/2005 vrijwel stabiel, maar stijgt sindsdien. Per saldo kan worden geconcludeerd dat het migratiesaldo wat betreft studiemigratie in Nederland positief uitpakt; er komen meer buitenlandse studenten naar Nederland voor een diploma dan dat er Nederlandse studenten naar het buitenland gaan (zie Nuffic, 2013). De uitgaande diplomamobiliteit komt verderop in dit hoofdstuk uitgebreid aan bod in paragraaf 4.1.2.

Figuur 4.2 Ontwikkeling aantal inkomende c.q. uitgaande diplomamobiele studenten voor Nederland



Zie tabel b4.1 en b4.2 in bijlage 4.1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: Nuffic

Top herkomstlanden

Evenals in voorgaande jaren komen veruit de meeste inkomende diplomamobiele studenten uit Duitsland (zie figuur 4.3: rechter y-as). In het academisch jaar 2011/2012 ging het om 25.000 Duitse studenten die een volledige studie in Nederland volgden. Als dit aantal wordt afgezet tegen het totale aantal internationale studenten-

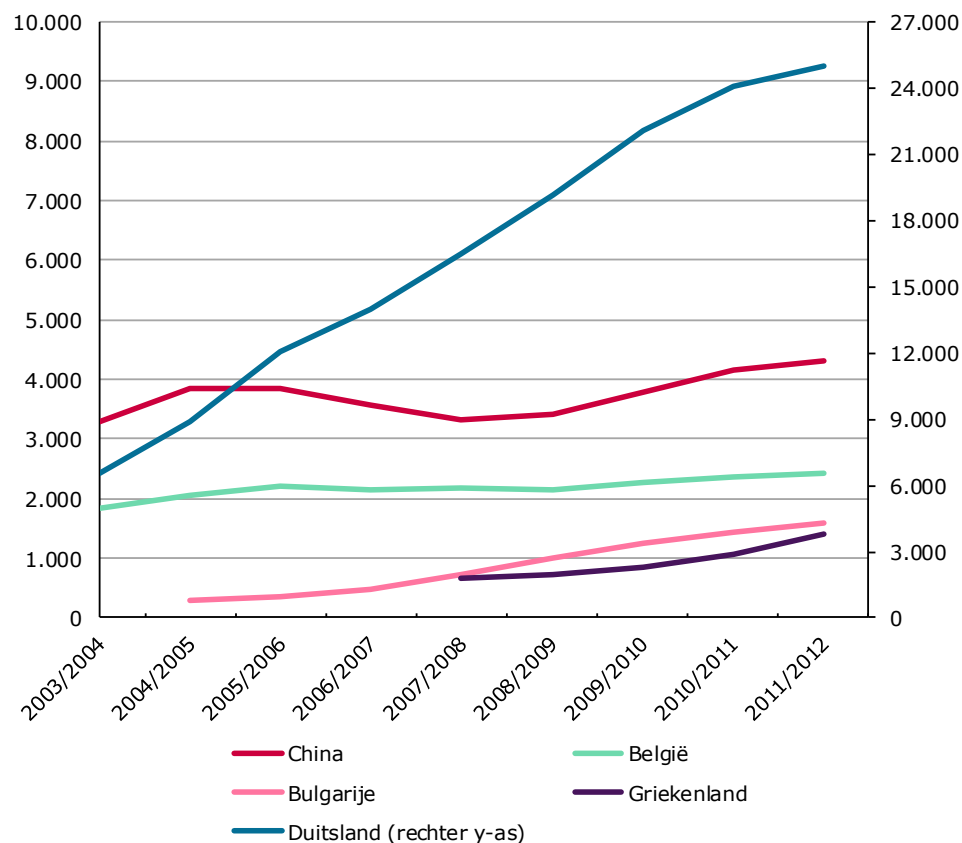
⁴⁹ Instellingen voor hoger onderwijs die 'bekostigd' zijn worden erkend door het ministerie van OCW en ontvangen daarbij ook financiering van de overheid. Een instelling voor hoger onderwijs kan ook 'aangewezen' zijn. In dat geval wordt de instelling alleen erkend door het ministerie.

ten dat naar Nederland kwam om een diploma te behalen, dan blijkt dat 45% van alle inkomende diplomamigratie voor rekening van Duitsland komt. Hoewel Duitsland de lijst met belangrijke herkomstlanden van internationale diplomamobiele studenten nog altijd met grote voorsprong aanvoert, moet wel opgemerkt worden dat de groei inmiddels is afgezwakt. In vergelijking met een jaar eerder (2010/2011) is het aantal Duitse studenten dat in Nederland voor een volledige studie in het hoger onderwijs staat ingeschreven in 2011/2012 met 3,9% gestegen. Daarmee is deze toename aanmerkelijk kleiner dan in voorgaande jaren.

De nummers 2 en 3 in de lijst van belangrijkste herkomstlanden voor Nederland, respectievelijk China en België, behouden hun positie in elk afzonderlijk jaar tussen 2003/2004 en 2011/2012 (zie figuur 4.3: linker y-as). Het aantal Chinese inkomende diplomamobiele studenten herstelt zich de laatste jaren nadat dit aantal eerder een lichte terugloop vertoonde. In 2011/2012 waren er weer ruim 4.300 Chinese diplomamobiele studenten. Het aantal Belgische studenten dat naar Nederland komt voor een volledige studie laat in deze periode een licht opwaartse trend zien. In 2011/2012 stonden er ruim 2.400 Belgische studenten in Nederland ingeschreven.

Opvallend is verder met name de ontwikkeling van het aantal diplomamobiele studenten uit Bulgarije en Griekenland. Tussen 2007/2008 en 2011/2012 zijn beide meer dan verdubbeld. De sterke toename van het aantal inkomende Bulgaarse studenten hangt nauw samen met de toetreding van Bulgarije tot de EU op 1 januari 2007. Toch is deze sterke toename opvallend te noemen, aangezien dergelijke grote aantallen inkomende studenten bijvoorbeeld niet terug te zien zijn voor een land als Roemenië dat gelijktijdig toetrad tot de EU. Voor Griekenland geldt dat de stijging van het aantal inkomende studenten afkomstig uit dat land later op gang kwam. Tot studiejaar 2009/2010 nam dit aantal jaarlijks met iets meer dan 10% toe, sinds 2010/2011 ligt dit jaarlijks groeipercentage rond de 30%. Wellicht houdt dit verband met een groeiend aantal Griekse studenten dat, afgeschrikt door de crisis, besloot hun heil elders te zoeken. Naast de forse toename van studenten uit Bulgarije en Griekenland, trekt Nederland de laatste jaren ook in toenemende mate studenten uit het Verenigd Koninkrijk, Italië en Frankrijk. De laatste jaren komen er in algemene zin vooral veel studenten naar Nederland uit de twaalf laatst toegetreden EU-lidstaten (Nuffic, 2012). Het aantal inkomende studenten voor Nederland uit deze twaalf landen groeide in zes jaar tijd met 144%, waar het gaat om een groei van 75% studenten uit alle landen behorend tot de EU-27.

Figuur 4.3 Top 5 in 2011/12 herkomstlanden diplomamobiele studenten in Nederland, 2003/2004-2011/2012



Zie tabel b4.1 in bijlage 4.1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: Nuffic

Wetenschappelijk onderwijs

Het aandeel buitenlandse studenten in het Nederlandse bekostigde hoger onderwijs groeide in vijf jaar tijd van 6,6% in 2007/2008 naar 8,4% in 2011/2012. Een nadere blik op de cijfers leert dat deze groei voornamelijk werd gerealiseerd op universiteiten. In het wetenschappelijk onderwijs groeide het aandeel buitenlandse studenten de afgelopen jaren namelijk van 7,7% (2007/2008) naar 11,2% (2011/2012). Dit percentage buitenlandse studenten in het bekostigde wetenschappelijk onderwijs in 2011/2012 betekent dat er absoluut gezien bijna 27.400 buitenlandse studenten aan een Nederlandse universiteit studeren. Ter vergelijking; in 2007/2008 waren dit er nog circa 16.300. In vijf jaar tijd is het aantal buitenlandse studenten op Nederlandse universiteiten dus met 68% toegenomen.

Het gros van de buitenlandse wo-studenten in Nederland volgt een economische studie (figuur 4.4). In 2011/2012 stonden er ruim 7.500 buitenlandse studenten economie bij een Nederlandse universiteit ingeschreven. Van alle buitenlandse studenten in het wo is dit 28%. Andere populaire studierichtingen voor buitenlandse wo-studenten zijn gedrag & maatschappij en techniek. In 2011/2012 volgde van de buitenlandse studenten in het wo 21% een studie gedrag & maatschappij en 14% techniek.

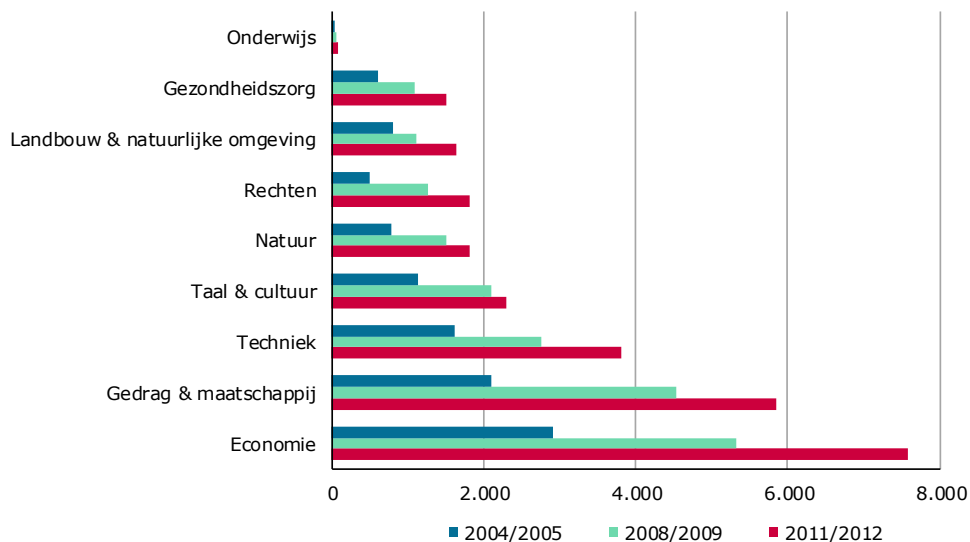
De eerder besproken stijging van het aantal buitenlandse studenten op Nederlandse universiteiten is eveneens terug te zien binnen alle onderscheiden studierichtingen. De grootste procentuele stijging van het aantal internationale studenten werd tussen 2004/2005 en 2011/2012 waargenomen voor rechten. Men moet wel beseffen dat het hier in absolute zin om kleine getallen gaat. Andere sterke stijgers in de afgelopen jaren zijn gedrag & maatschappij (+180%) en economie (+161%). In wetenschappelijke opleidingen gericht op onderwijs bleef het aantal buitenlandse studenten het meest achter; zowel absoluut als qua toename. Dit komt waarschijnlijk doordat dergelijke opleidingen een sterk nationaal karakter hebben.

Niet alleen het absolute aantal studenten verschaft informatie over de mate van internationalisering van een opleiding, maar vooral ook het *percentage* buitenlandse studenten binnen een opleiding (figuur 4.5). Kleinere opleidingen met een hoog percentage buitenlandse studenten kunnen immers ook als 'internationaal' aangemerkt worden. Een vergelijking tussen de figuren 4.4 en 4.5 leert dat studierichtingen op wo-niveau absoluut c.q. relatief behoorlijk kunnen verschillen in termen van internationalisering. Relatief gezien zijn de meeste buitenlandse studenten terug te vinden binnen de studierichting landbouw & natuurlijke omgeving. In 2011/2012 was bijna een kwart van alle studenten binnen deze studierichting van buitenlandse komaf. Vanuit dit perspectief bekeken neemt de studierichting economie de tweede plek in. Bijna een vijfde van de studentenpopulatie binnen wo-economie is buitenlands. Andere studierichtingen op wo-niveau die op dit punt bovengemiddeld scoren zijn techniek en gedrag & maatschappij. Bij beide studierichtingen komt meer dan een tiende van alle studenten uit het buitenland. De studierichtingen onderwijs en gezondheidszorg zijn juist veel minder internationaal georiënteerd. In deze wetenschappelijke studies is 5% of minder van het totale aantal studenten van buitenlandse herkomst.

Bij zeven van de negen studierichtingen binnen het wetenschappelijk onderwijs was de afgelopen jaren sprake van een stijgende trend. Vaak geldt hierbij wel dat tussen 2004/2005 en 2008/2009 het percentage buitenlandse studenten de grootste stijging liet zien.⁵⁰ Tussen 2008/2009 en 2011/2012 nam het percentage buitenlandse studenten binnen veel studierichtingen weliswaar nog altijd toe, maar was de toename duidelijk minder groot dan enkele jaren voordien. Er zijn hierbij twee uitzonderingen: het aandeel buitenlandse studenten binnen zowel de studierichtingen natuur als onderwijs is na 2008/2009 niet meer verder gestegen. Binnen de wo-studierichting onderwijs is het percentage buitenlandse studenten recentelijk zelfs ietwat teruggelopen.

⁵⁰ Een mogelijke verklaring hiervoor is de uitbreiding van de EU met 10 landen in 2004 en 2 landen in 2007. Vanaf toen konden deze buitenlandse studenten de Nederlandse onderwijsmarkt immers makkelijker betreden.

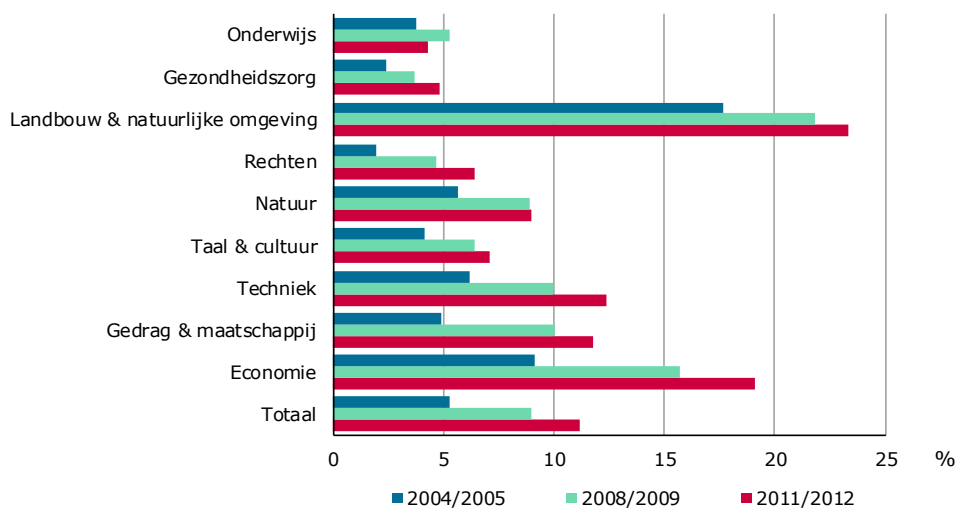
Figuur 4.4 Aantal diplomamobiele buitenlandse studenten in het bekostigde Nederlandse wo naar studierichting, 2004/2005, 2008/2009 & 2011/2012



Zie tabel b4.3 in bijlage 4.1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: Nuffic

Figuur 4.5 Percentage diplomamobiele buitenlandse studenten in het bekostigde Nederlandse wo naar studierichting, 2004/2005, 2008/2009 & 2011/2012



Zie tabel b4.3 in bijlage 4.1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: Nuffic

Hoger beroepsonderwijs

Hiervoor bleek dat er de laatste jaren sprake was van een behoorlijke toename van het percentage buitenlandse studenten in het Nederlandse bekostigde hoger onderwijs. In het wetenschappelijk onderwijs nam het aandeel buitenlandse studenten toe van 7,7% (2007/2008) naar 11,2% (2011/2012). Hoewel het percentage buiten-

landse studenten op hogescholen in diezelfde periode eveneens steeg, was de toename daar aanmerkelijk kleiner. Het percentage buitenlandse studenten in het hoger beroepsonderwijs steeg in diezelfde periode namelijk van 6,0% naar 6,8%. In 2011/2012 volgden iets meer dan 28.750 buitenlandse studenten een opleiding op hbo-niveau in Nederland. Daarmee is het aantal buitenlandse studenten dat in Nederland een hbo-opleiding volgt inmiddels nog maar een fractie hoger dan het aantal buitenlandse studenten in het wetenschappelijk onderwijs (circa 27.400). Van het totale aantal diplomamobiele buitenlandse studenten in het hoger onderwijs volgde in 2011/2012 51% een studie in het hbo versus 49% in het wo. In 2007/2008 volgde nog een duidelijke meerderheid (58%) van alle inkomende diplomamobiele studenten in het hoger onderwijs een studie in het hbo (ten opzichte van wo: 42%). Dat de groei van het aantal buitenlandse studenten in het hbo voorlopig lijkt te zijn afgevlakt, blijkt ook uit het feit dat de populatie buitenlandse hbo-studenten in vijf jaar tijd met 28% is toegenomen, terwijl eerder bleek dat het aantal buitenlandse studenten op wo-niveau in diezelfde periode met 68% is toegenomen.

Evenals in het wo, geldt ook voor het hbo dat de meeste inkomende studenten uit het buitenland kiezen voor een studie economie (figuur 4.6). Opvallend op hbo-niveau is echter dat bijna de helft van alle buitenlandse studenten voor economie kiest (48%). In 2011/2012 ging het om 13.900 buitenlandse studenten. Op grote afstand volgen buitenlandse studenten die naar Nederland komen voor een hbo-opleiding taal & cultuur. 4.100 Buitenlandse studenten volgden een dergelijke studie aan een Nederlandse hogeschool. Dit houdt in dat 14% van alle buitenlandse studenten in het hbo voor taal & cultuur kiest. De op twee na vaakst gekozen studierichting voor buitenlandse studenten in het hoger beroepsonderwijs is gedrag & maatschappij.

Wat betreft de ontwikkeling van de absolute aantallen buitenlandse studenten per studierichting wijkt het hbo duidelijk af van het wo. Binnen vier van de zeven onderscheiden studierichtingen in het hbo is het aantal buitenlandse studenten op Nederlandse hogescholen in 2011/2012 niet gestegen ten opzichte van het niveau in 2008/2009. Binnen de studierichtingen onderwijs en gezondheidszorg is het aantal buitenlandse studenten de laatste jaren vrijwel constant gebleven, terwijl dit aantal binnen de studierichtingen landbouw & natuurlijke omgeving alsook taal & cultuur zelfs iets is teruggelopen.

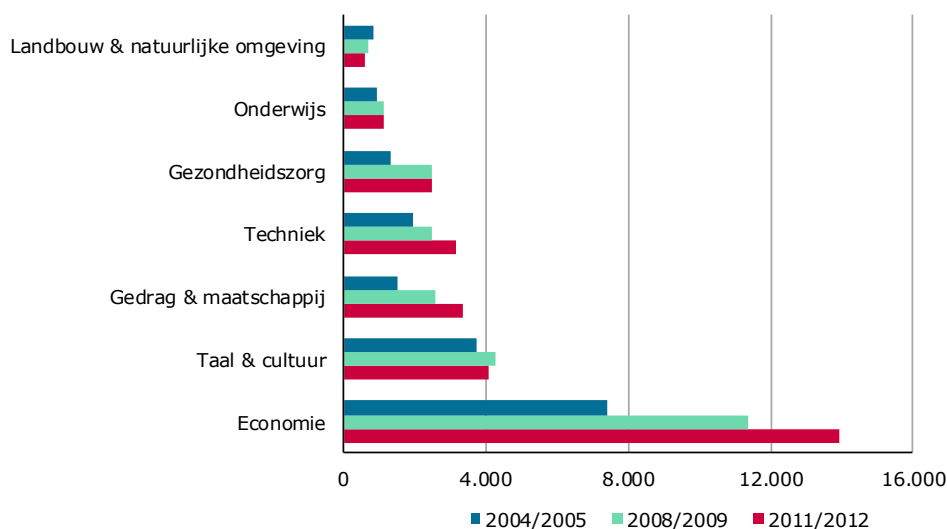
De grootste stijging van het aantal internationale studenten in het hbo werd tussen 2004/2005 en 2011/2012 waargenomen voor gedrag & maatschappij. In deze studierichting nam het aantal buitenlandse studenten in die periode met 122% toe. Andere sterke stijgers in de afgelopen jaren zijn gezondheidszorg en economie (beide +88%). Het aantal buitenlandse studenten dat is ingeschreven bij een studie landbouw & natuurlijke omgeving in het hoger beroepsonderwijs daalde daarentegen juist behoorlijk (-31%).

Ook binnen het hoger beroepsonderwijs wordt de mate van internationalisering van opleidingen niet enkel afgelezen aan de hand van het absoluut aantal buitenlandse studenten per opleiding, maar ook aan de hand van het *percentage* buitenlandse studenten binnen elke studierichting (figuur 4.7). Een vergelijking tussen de figuren 4.6 en 4.7 laat zien dat studierichtingen in het hoger beroepsonderwijs absoluut c.q. relatief behoorlijk kunnen verschillen qua mate van internationalisering. Op hbo-niveau is het aandeel buitenlandse studenten veruit het hoogst binnen de studierichting taal & cultuur. In 2011/2012 bedroeg het percentage buitenlandse studenten binnen deze studierichting 24% van het totale aantal studenten dat een opleiding taal & cultuur volgde. Qua aandeel buitenlandse studenten binnen

de hbo studierichtingen staat economie op de tweede plek (9%) en landbouw & natuurlijk omgeving op de derde plek (7%). In hbo-opleidingen gericht op onderwijs is daarentegen minder dan 2% van de studentenpopulatie van buitenlandse herkomst.

In het hoger beroepsonderwijs wijkt de ontwikkeling van het aandeel buitenlandse studenten tussen 2004/2005 en 2011/2012 behoorlijk af ten opzichte van het wetenschappelijk onderwijs (figuur 4.7 t.o.v. figuur 4.5). In het wo was er in deze periode bij vrijwel elke studierichting een stijgende trend zichtbaar, maar dit is binnen het hbo lang niet overal het geval. In het hbo was de afgelopen jaren enkel binnen de studierichtingen techniek, gedrag & maatschappij en economie sprake van een (licht) stijgende trend. Het percentage buitenlandse studenten binnen landbouw & natuurlijke omgeving vertoont juist een duidelijke neerwaartse trend. Opvallend is verder dat het percentage buitenlandse studenten in enkele studierichtingen een voorlopige piek bereikt lijkt te hebben. Het percentage buitenlandse studenten nam tussen 2004/2005 en 2008/2009 namelijk toe binnen de richtingen taal & cultuur, gezondheidszorg en onderwijs, om vervolgens te dalen tot 2011/2012.

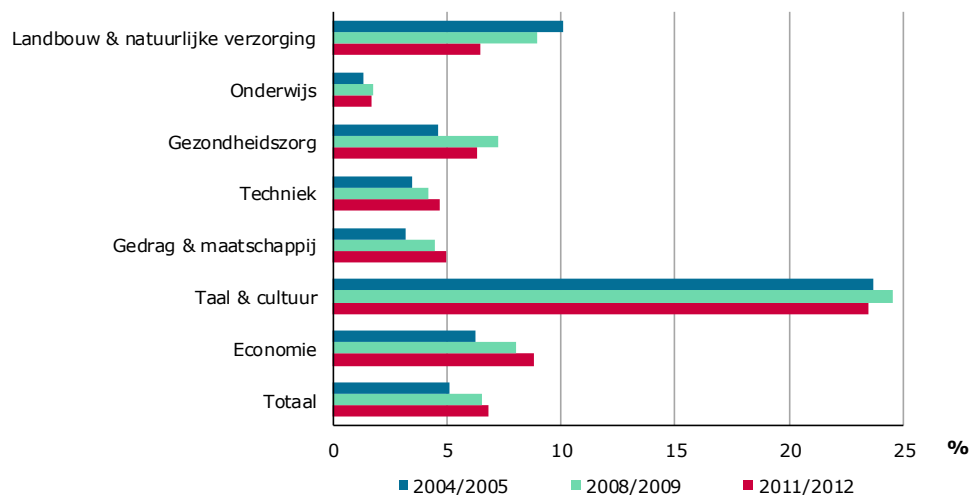
Figuur 4.6 Aantal diplomamobiele buitenlandse studenten in het bekostigde Nederlandse hbo naar studierichting, 2004/2005, 2008/2009 & 2011/2012



Zie tabel b4.4 in bijlage 4.1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: Nuffic

Figuur 4.7 Percentage diplomamobiele buitenlandse studenten in het bekostigde Nederlandse hbo naar studierichting, 2004/2005, 2008/2009 & 2011/2012



Zie tabel b4.4 in bijlage 4.1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: Nuffic

4.1.2 Uitgaande diplomamobiliteit

Tegenover de hiervoor besproken inkomende stroom studenten die uit het buitenland naar Nederland komt om hier een volledige studie te volgen, staat een stroom van zogenoemde uitgaande diplomamobiele studenten. Laatstgenoemden vertrekken uit Nederland om in het buitenland een studie in het hoger onderwijs te volgen. De meest recente cijfers omtrent deze groep uitgaande diplomamobiele studenten hebben betrekking op 2009/2010 (Nuffic, 2013). Destijds stonden bijna 19.700 Nederlandse studenten in het buitenland ingeschreven (figuur 4.2). Daarmee is het aantal Nederlandse studenten in het buitenland in 2009/2010 met 67% toegenomen ten opzichte van 2000/2001. In de tussentijd is echter ook de totale populatie Nederlandse studenten in het hoger onderwijs toegenomen. Wanneer gekeken wordt naar het percentage Nederlandse studenten dat naar het buitenland vertrekt om daar een diploma te behalen, dan blijkt dat dit in 2009/2010 het geval was voor 3,0% van het totale aantal Nederlandse studenten. Hoewel steeds meer Nederlandse studenten zich inschrijven voor een studie in het buitenland, constateert het Nuffic overigens dat dit aandeel van 3,0% iets lager is dan het Europese gemiddelde van 3,3% (Nuffic, 2013).

Toch is ook het aandeel Nederlandse studenten dat voor een diploma naar het buitenland vertrekt licht toegenomen. Tot en met het academisch jaar 2006/2007 schommelde dit percentage uitgaande Nederlandse diplomamobiele studenten namelijk nog tussen de 2,3% en 2,5%. Het lijkt plausibel dat de vrijgave van de studiefinanciering in 2007 aan de toename ten grondslag ligt. Hierdoor werden studenten in staat gesteld om studiefinanciering mee te nemen naar het buitenland. Nuffic (2013) signaleert sindsdien een toename van het aantal studenten dat gebruikmaakt van deze meeneembare studiefinanciering. Additionele cijfers van Nuffic lijken deze hypothese te onderschrijven. Sinds 2007 nam niet alleen het percentage Nederlandse studenten dat voor een volledige studie naar het buitenland vertrok (licht) toe, maar tevens de diversiteit van de bestemmingen. Zo studeerden Neder-

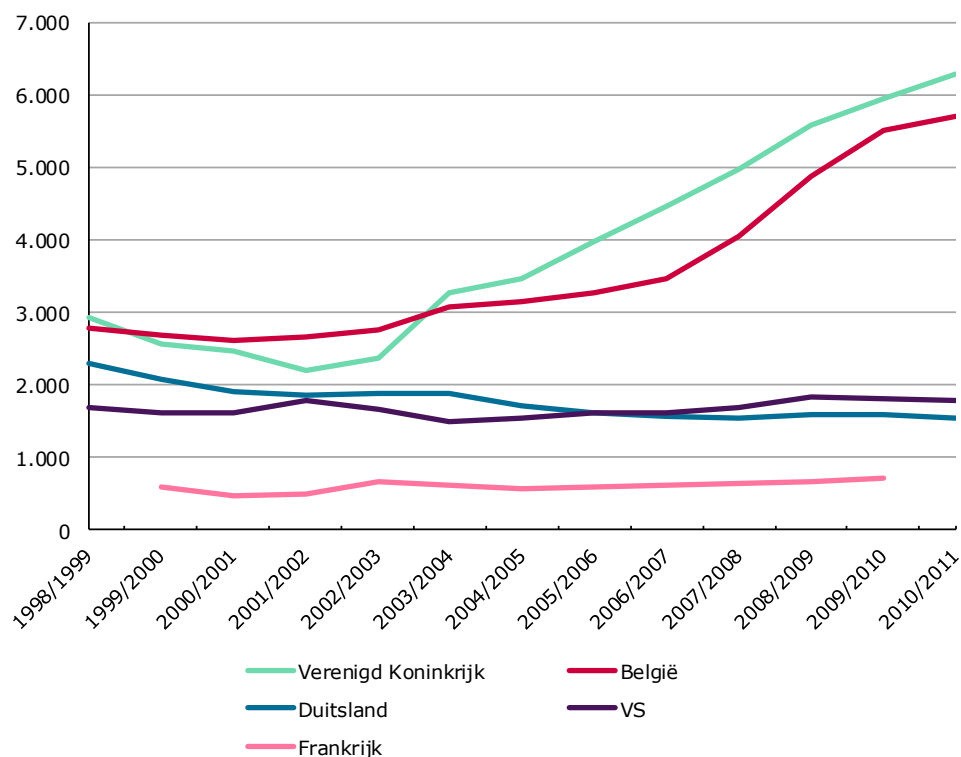
landse studenten in 2007 nog in veertien verschillende landen bij 134 onderwijsinstellingen. Na de vrijgave van de studiefinanciering steeg dit substantieel naar 86 verschillende landen en nagenoeg 1.600 onderwijsinstellingen (Nuffic, 2012).

Evenals enkele jaren geleden kiezen bijna acht op de tien Nederlandse studenten die voor een volledige studie naar het buitenland vertrekken voor één van de EU-lidstaten. Een nadere blik op de landen waar Nederlandse diplomamobiele studenten heen gaan, leert dat zij doorgaans kiezen voor een dicht bij huis gelegen bestemming. De top drie van meest populaire bestemmingslanden voor Nederlandse diplomamobiele studenten in het afgelopen decennium wordt gevormd door ons omringende landen (figuur 4.8).

Op de eerste plek staat het Verenigd Koninkrijk. In 2010/2011 volgden daar bijna 6.300 Nederlandse studenten een volledige studie. De laatste jaren groeit dit aantal gestaag en zodoende heeft het Verenigd Koninkrijk sinds 2003/2004 het aangrenzende België weer naar de tweede plaats verwezen. Hoewel België inmiddels van het populairste het op één na populairste bestemmingsland voor Nederlandse diplomamobiele studenten is geworden, wil dit geenszins zeggen dat België als bestemming aan populariteit heeft ingeboet. Integendeel, het aantal uitgaande Nederlandse diplomastudenten dat voor België kiest groeide tot en met 2009/2010 zelfs behoorlijk. In vergelijking met het jaar ervoor steeg in 2008/2009 het aantal Nederlandse studenten in België met maar liefst 20%. In 2010/2011 vlakte deze groei af. Het Verenigd Koninkrijk en België kennen niet alleen absoluut gezien de meeste Nederlandse diplomamobiele studenten, maar zijn tevens de twee landen in de figuur waarvoor afgelopen jaren de grootste stijging genoteerd kon worden. Naast de aantrekkelijke korte geografische afstand die beide landen als gemeenschappelijke deler hebben, kunnen de beweegredenen om voor beide landen te kiezen verschillen. Zo zullen studenten met het oog op het verbeteren van hun Engelse taalvaardigheden vooral voor het Verenigd Koninkrijk kiezen, terwijl de praktijk uitwijst dat Nederlandse studenten vaak naar België uitwijken om bijvoorbeeld een numerus fixus te ontlopen bij een studie als geneeskunde. Daarnaast kan het taalvoordeel in Vlaamstalig België hierbij een voorname rol spelen, evenals de lagere collegegelden.

In de hele afgelopen periode neemt het andere aangrenzende buurland, Duitsland, de derde plek in van populaire bestemmingslanden. In tegenstelling tot België en het Verenigd Koninkrijk is het aantal Nederlandse diplomamobiele studenten in Duitsland echter al lange tijd dalende. Hun aantal daalt zelfs zodanig dat de VS sinds 2005/2006 Duitsland van de derde plek verdrongen heeft. De vijfde plek wordt gedurende deze hele periode ingenomen door een ander West-Europees land: Frankrijk. Het aantal Nederlandse diplomamobiele studenten dat in Frankrijk studeert is al jaren vrij stabiel en schommelt tussen de 500 en 700.

Figuur 4.8 Belangrijkste bestemmingslanden voor Nederlandse diplomamobiele studenten, 1998/1999-2010/2011*



* Voor Frankrijk zijn geen data beschikbaar voor 1998/1999 en 2010/2011.

Zie tabel b4.5 in bijlage 4.1 voor de onderliggende cijfers vanaf 2000/2001.

Bron: Nuffic

4.2 Studiepuntmobiliteit

Zeker niet alle studenten die voor studiedoeleinden naar het buitenland vertrekken, volgen een volledige studie in het bestemmingsland. Wanneer studenten tijdens hun studie naar het buitenland vertrekken om daar een deel van hun studie te volgen of stage te lopen dan wordt dit aangeduid als studiepuntmobiliteit. Daarmee vormt studiepuntmobiliteit, naast diplomamobiliteit, de tweede pijler van het bredere begrip studiemigratie. Evenals diplomamobiliteit, bestaat ook studiepuntmobiliteit uit twee tegenovergestelde migratiestromen. Enerzijds is er sprake van een inkomende stroom van buitenlandse studenten die naar Nederland komen om hier een deelstudie te volgen of stage te lopen. Deze stroom buitenlandse studenten die naar Nederland komt om studiepunten te behalen wordt aangeduid als de zogenoemde *inkomende studiepuntmobiliteit*. Anderzijds kunnen Nederlandse studenten ook de omgekeerde weg bewandelen. Wanneer Nederlandse studenten ervoor kiezen om een deel van de studie in een ander land te volgen of daar stage te lopen, dan wordt dit voor Nederland aangeduid als *uitgaande studiepuntmobiliteit*. Beide stromen van studiepuntmobiliteit worden navolgend voor Nederland in kaart gebracht.

Het blijkt in de praktijk echter moeilijk om studiepuntmobiliteit in kaart te brengen. De moeilijkheid ligt met name in het feit dat er geen databronnen bestaan over alle vormen van studiepuntmobiliteit over de verschillende landen. Hierdoor kan er geen

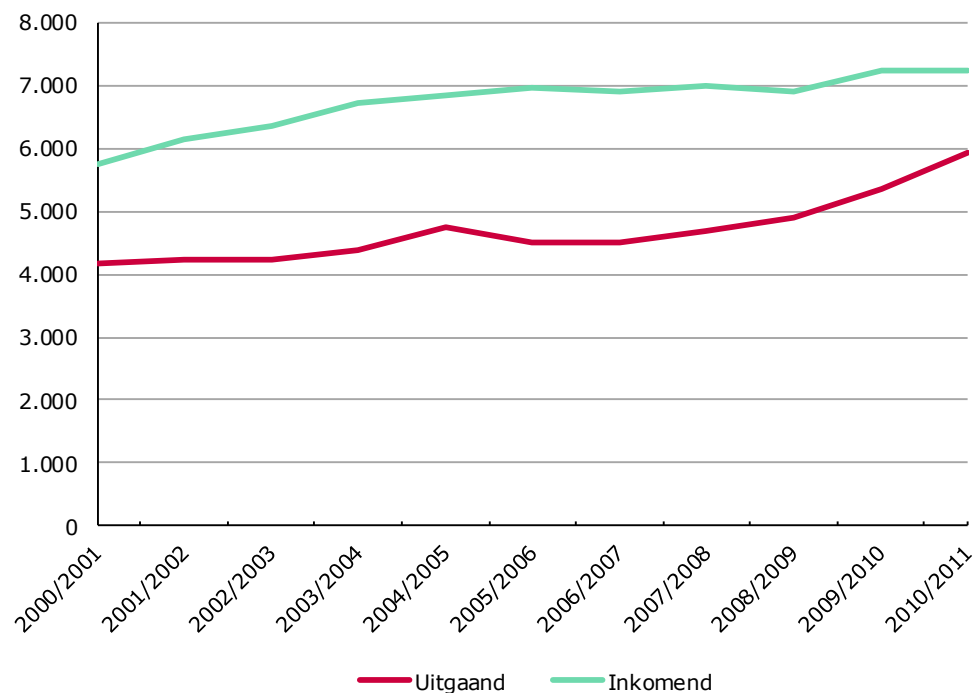
alomvattend beeld van de studiepuntmobiliteit verschaft worden. In een recente publicatie over de internationalisering van het Nederlandse hoger onderwijs in opdracht van het ministerie van OCW wordt getracht om een vollediger beeld te schetsen door verder te kijken dan alleen de grote en gangbare uitwisselingsprogramma's, zoals bijvoorbeeld het Erasmus-programma (Warps et al., 2012). Vanuit dit perspectief werd een poging ondernomen om een grote groep uitwisselingsprogramma's en beursverstrekkers, alsook instellingen uit het hoger onderwijs, bij het onderzoek te betrekken en zo mogelijke hiaten op te vullen. In de praktijk bleek dit evenwel niet mogelijk. Daarom volgen we Nuffic en focussen we op de beschikbare informatie omtrent het Erasmusprogramma, een programma waar ruim 3.000 universiteiten en hogescholen in meer dan 30 landen aan deelnemen. Ook in deze paragraaf gaat het enkel over studenten uit het hoger onderwijs.

4.2.1 Inkomende studiepuntmobiliteit

Aangezien er geen volledig beeld bestaat van de inkomende studiepuntmobiliteit komt Nuffic tot een (grote) schatting van een kleine 24.000 buitenlandse studenten dat een deel van de studie in Nederland volgt (Nuffic, 2012). Deze schatting is gebaseerd op een tegenovergestelde stroom studenten (85%) die te verwachten is bij uitwisselingsprogramma's waar Nederlandse studenten aan hebben deelgenomen (Allen, Coenen, & Van der Velden, 2007). Navolgend zal uitsluitend ingegaan worden op cijfers van het Erasmusprogramma. De meest recente cijfers over het aantal inkomende buitenlandse studenten dat in het kader van een Erasmusprogramma naar Nederland komt hebben betrekking op peiljaar 2009/2010 (figuur 4.9).⁵¹ Destijds waren er in Nederland bijna 7.250 buitenlandse studenten met een Erasmus-beurs. Dit was meer dan in de jaren ervoor toen minder dan 7.000 studenten via een Erasmus-programma naar Nederland kwamen. Dit wijst er op dat Nederland binnen de Erasmusuitwisselingsprogramma's populairder wordt. Ten opzichte van 2000/2001 is het aantal inkomende Erasmus-studenten in Nederland met ruim 20% gestegen.

⁵¹ De inkomende studiepuntmobiliteit op peiljaar 2010/2011 in figuur 4.9 betreft een schatting van Nuffic.

Figuur 4.9 Aantal uitgaande en inkomende Erasmus-studenten voor Nederland, 2000/2001-2010/2011*



* Inkomend 2010/2011 betreft een schatting.

Zie tabellen b4.6 en b4.7 in bijlage 4.1 voor de onderliggende cijfers.

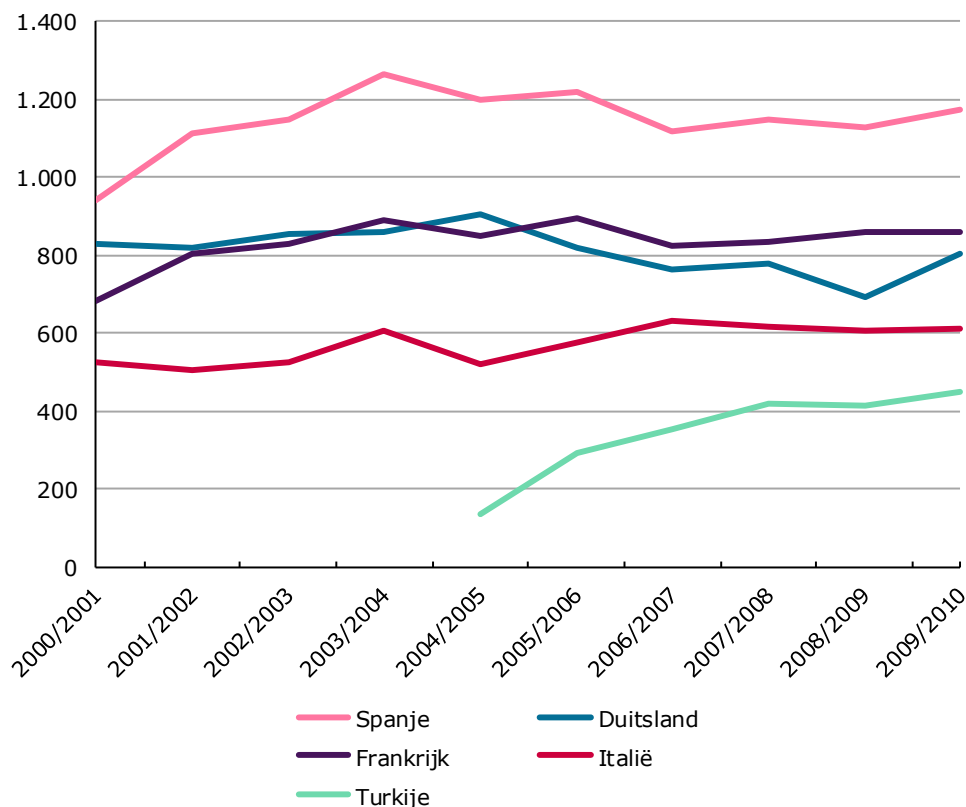
Bron: Nuffic

Herkomstlanden

Van de totale groep inkomende Erasmus-studenten in Nederland in het laatste peiljaar 2009/2010 komen er 1.175 uit Spanje (figuur 4.10). Dit houdt in dat Spaanse Erasmus-studenten goed zijn voor 16% van de totale populatie studenten met een Erasmus-beurs in Nederland. Daarmee is Spanje een stabiele factor en voert al jaren de lijst van belangrijkste herkomstlanden aan. Frankrijk neemt met ruim 850 studenten in 2009/2010 de tweede plaats in na jaren van stuivertje wisselen met Duitsland. Nadat het aantal Duitse Erasmus-studenten een tijd lang een neerwaartse trend vertoonde, was er in 2009/2010 sprake van een behoorlijke stijging van 16% ten opzichte van het voorgaande jaar. Verder komen er veel Italiaanse studenten met een Erasmus-beurs naar Nederland. Hun aantal ligt al enkele jaren boven de 600. Het laatste land in de top 5 van belangrijke herkomstlanden is Turkije. Pas in 2004/2005 waren er in Nederland voor het eerst meer dan 100 Erasmus-studenten afkomstig uit Turkije. Door een snelle groei van het aantal inkomende Turkse studiepuntmobiele studenten, heeft Turkije Polen van de vijfde plaats verdrongen. Iets wat niet te zien is in figuur 4.10 is dat in 2009/2010 ook het aantal Erasmus-studenten uit Finland en Zweden flink is gestegen. Ten opzichte van het jaar ervoor is de instroom vanuit deze landen toegenomen met respectievelijk 15% en 37%. Hierdoor komt inmiddels een tiende van het totale aantal Zweedse studenten dat met een Erasmus-beurs naar het buitenland trekt naar Nederland. In tegenstelling tot beide laatstgenoemde sterke stijgers, blijkt het aantal Erasmus-studenten uit Polen (-11%) en Portugal (-12%) in 2009/2010 het sterkt gedaald. Opvallend is verder dat, ondanks de korte geografische afstand, het aantal Erasmus-studenten

uit buurland België relatief laag blijft. In 2009/2010 kwamen er iets meer dan 300 Belgische Erasmus-studenten naar Nederland, waardoor België een achtste plaats op de lijst van belangrijke herkomstlanden oplevert.

Figuur 4.10 Belangrijkste herkomstlanden (top 5 in 2009/2010) van buitenlandse Erasmus-studenten in Nederland, 2000/2001-2009/2010



Noot: Voor Turkije zijn geen data beschikbaar t/m 2003/2004.

Zie tabel b4.6 in bijlage 4.1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: Nuffic

4.2.2 Uitgaande studiepuntmobiliteit

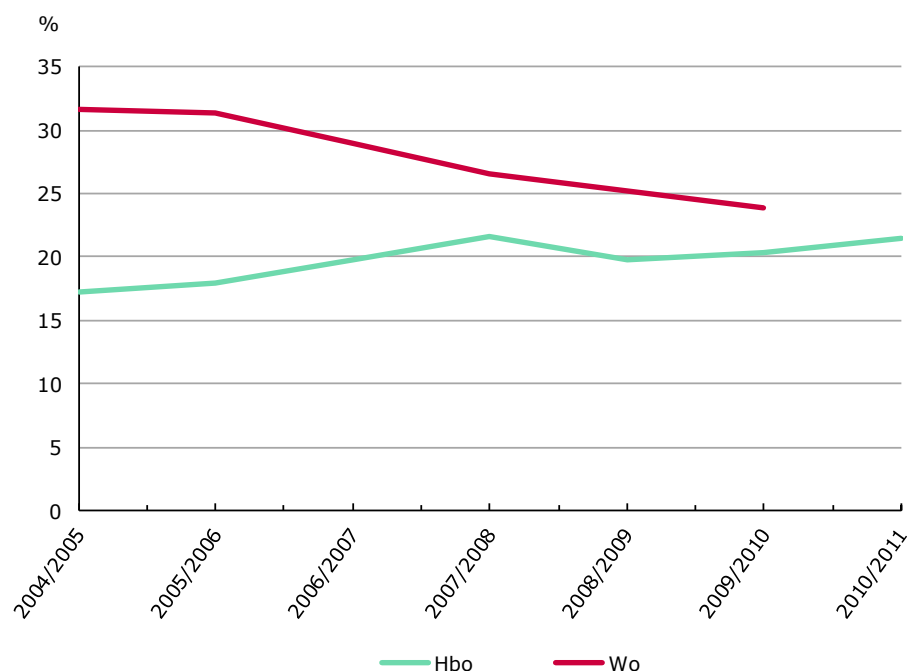
Evenals bij diplomamobiliteit, staat er ook bij studiepuntmobiliteit een uitgaande stroom studenten tegenover de groep inkomende studenten voor Nederland. Deze studenten doen tijdens hun studie buitenlandervaring op door een deel van hun studie in het buitenland te volgen of door het volgen van een buitenlandstage. De totale uitgaande studiepuntmobiliteit van Nederlandse studenten kan worden opgesplitst in studenten die in het bezit van een studiebeurs naar het buitenland trekken en een, zeer grote, groep studenten die tijdens hun studie zonder studiebeurs tijdelijk naar het buitenland vertrekt.

Opleidingsniveau

ROA-cijfers voor de jaren 2004/2005-2010/2011 laten de ontwikkeling van het percentage afgestudeerden zien dat tijdens de studie in het buitenland onderwijs heeft gevolgd en/of stage gelopen (figuur 4.11). Hierbij wordt onderscheid gemaakt tus-

sen afgestudeerden van hbo en wo.⁵² In de gehele periode was het percentage afgestudeerden van het wo hoger dan het hbo. Wel blijkt duidelijk uit de figuur dat beide gedurende deze periode convergeerden. In 2004/2005 gaf nog 31,6% van de wo-afgestudeerden aan tijdens de studie buitenland ervaring te hebben opgedaan versus 17,2% van de hbo-afgestudeerden. In 2009/2010 was het verschil tussen beide teruggelopen tot 3,4%-punt, nog altijd in het voordeel van de wo'ers (hbo: 20,4% versus wo: 23,8%). Indien beide trends doorgezet hebben, is het aannemelijk dat de hbo'ers de wo'ers qua percentage uitgaande studiepuntmobility inmiddels achter zich gelaten hebben. Op basis van deze cijfers kan voor beide opleidingsniveaus geconcludeerd worden dat Nederland voorlopig voldoet aan de doelstelling uit het Leuven communiqué (2009) waarin is overeengekomen dat in 2020 minimaal 20% tijdens de studie buitenlandervaring moet hebben opgedaan.⁵³

Figuur 4.11 Percentage uitgaande studiepuntmobility; hbo- en wo-afgestudeerden, 2004/2005-2010/2011*



* Voor het wo zijn geen data beschikbaar voor 2008/2009 en 2010/2011.

Zie de tabellen b4.8 en b4.9 in bijlage 4.1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: ROA en IVA

Studierichtingen

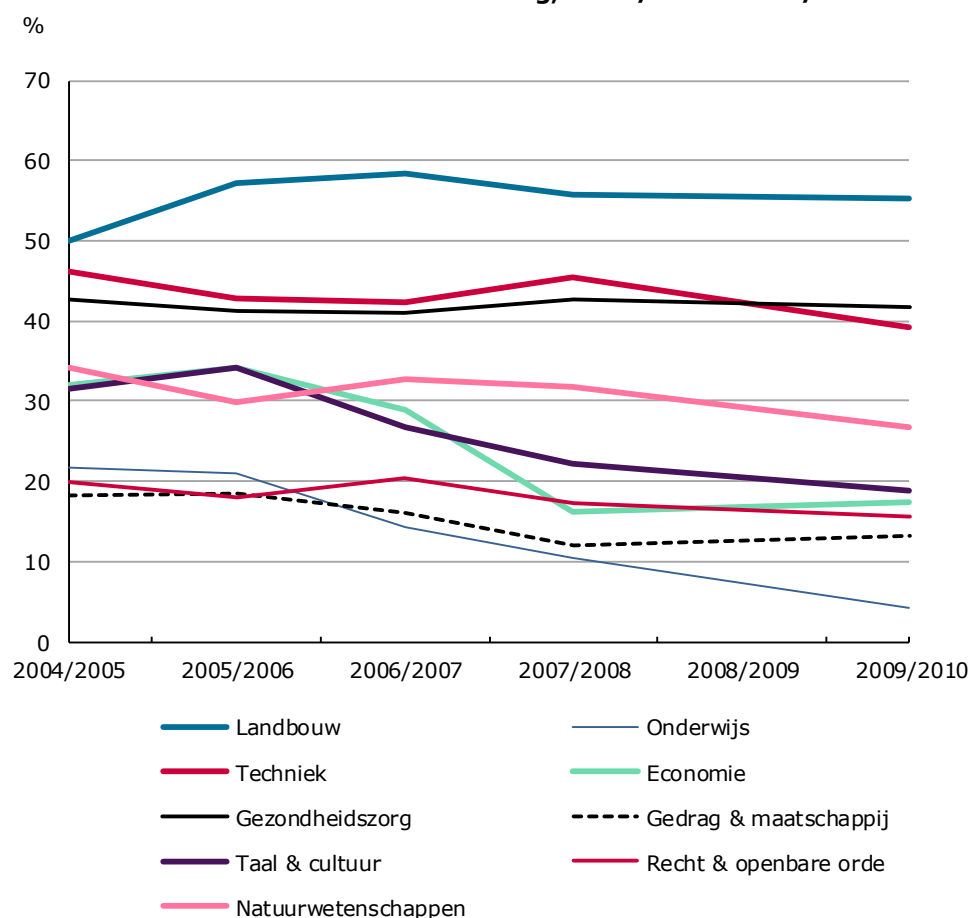
Van de studenten in het hoger onderwijs is eveneens per opleidingsniveau en -richting bekend welk percentage buitenlandervaring heeft opgedaan tijdens de studie. Figuur 4.12 laat voor de periode 2004/2005-2009/2010 zien welk deel van de wo-afgestudeerden uit de verschillende studierichtingen tijdens de studie voor studiepunten naar het buitenland is gegaan. In de afgelopen jaren gingen wo'ers die een studie landbouw volgden het vaakst tijdens deze studie naar het buitenland. In elk

⁵² Sinds 2009 wordt het onderzoek onder wo-afgestudeerden uitgevoerd door IVA. Sindsdien wordt het onderzoek onder wo-afgestudeerden nog maar tweejaarlijks gehouden.

⁵³ www.ehea.info/Uploads/Declarations/Leuven_Louvain-la-Neuve_Communique%C3%A9_April_2009.pdf.

jaar ging ruim de helft van hen voor studiepunten naar het buitenland. Ook studenten die een opleiding techniek of gezondheidszorg hebben afgerond geven vaak aan dat zij gedurende de studie in het buitenland onderwijs hebben gevolgd en/of stage hebben gelopen. Voor beide studierichtingen geldt dat het percentage studiepuntmobiele studenten in deze periode tussen de 40% en 50% schommelde. Verder blijkt het percentage studiepuntmobiele studenten voor verschillende (met name grote) studierichtingen teruggelopen. De afname bij deze grote studierichtingen weegt uiteraard relatief sterk door en zorgt voor een belangrijk deel voor de afname van de studiepuntmobiliteit voor wo totaal waarvan eerder sprake was in figuur 4.11. Zo is het percentage afgestudeerde wo'ers van economie dat aangeeft tijdens de studie buitenlandervaring te hebben opgedaan sterk gedaald tussen 2005/2006 en 2009/2010. Ook het percentage studiepuntmobiliteit bij de kleine studierichting wo onderwijs was in 2009/2010 (4,3%) nog maar een fractie van het niveau in 2004/2005. Hoewel de 20%-norm voor het totale hoger onderwijs in een land geldt, is het bovendien interessant om te bekijken welke studierichtingen naast de twee hiervoor besproken richtingen onder de internationaliseringsnorm scoren. Andere studierichtingen die afzonderlijk onder de 20%-norm scoren zijn gedrag & maatschappij, recht & openbare orde en taal & cultuur.

Figuur 4.12 Percentage uitgaande studiepuntmobiliteit van wo-afgestudeerden naar studierichting, 2004/2005-2009/2010*



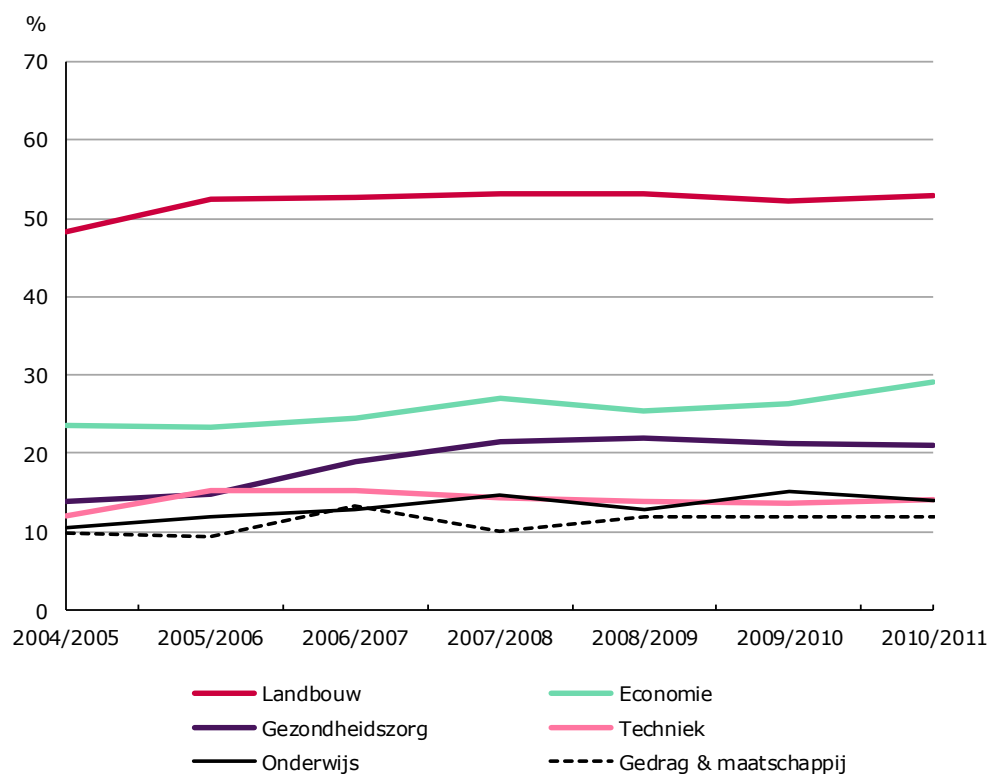
* Geen gegevens beschikbaar voor 2008/2009.

Zie tabel b4.8 in bijlage 4.1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: ROA en IVA

Figuur 4.13 illustreert het percentage uitgaande studiepuntmobiliteit per studierichting van hbo-afgestudeerden. Opnieuw zijn het de afgestudeerden van de studierichting landbouw die het vaakst aangeven tijdens de studie buitenlandervaring te hebben opgedaan. Ruim de helft van hen is tijdens de studie voor studiepunten naar het buitenland vertrokken en dit percentage is al jaren vrij constant. Op hbo-niveau doet daarnaast economie het op dit punt vrij goed. Van de afgestudeerden van deze studierichting geeft in de afgelopen jaren gemiddeld een kwart aan voor stage of onderwijs naar een ander land te zijn geweest tijdens de studie. Ten tijde van het laatste peilmoment waren dit er zelfs bijna drie op de tien. Afgestudeerden van hbo gezondheidszorg zijn in toenemende mate internationaal georiënteerd geworden, al is hun aandeel de laatste jaren vrij stabiel. Hbo-opleidingsrichtingen die minder internationaal gericht zijn, zijn onderwijs, techniek en gedrag & maatschappij. Voor alle drie afzonderlijk moet geconcludeerd worden dat deze onder de 20%-norm scoren.

Figuur 4.13 Percentage uitgaande studiepuntmobiliteit van hbo-afgestudeerden naar studierichting, 2004/2005-2010/2011



Zie tabel b4.9 in bijlage 4.1 voor de onderliggende cijfers

Bron: ROA

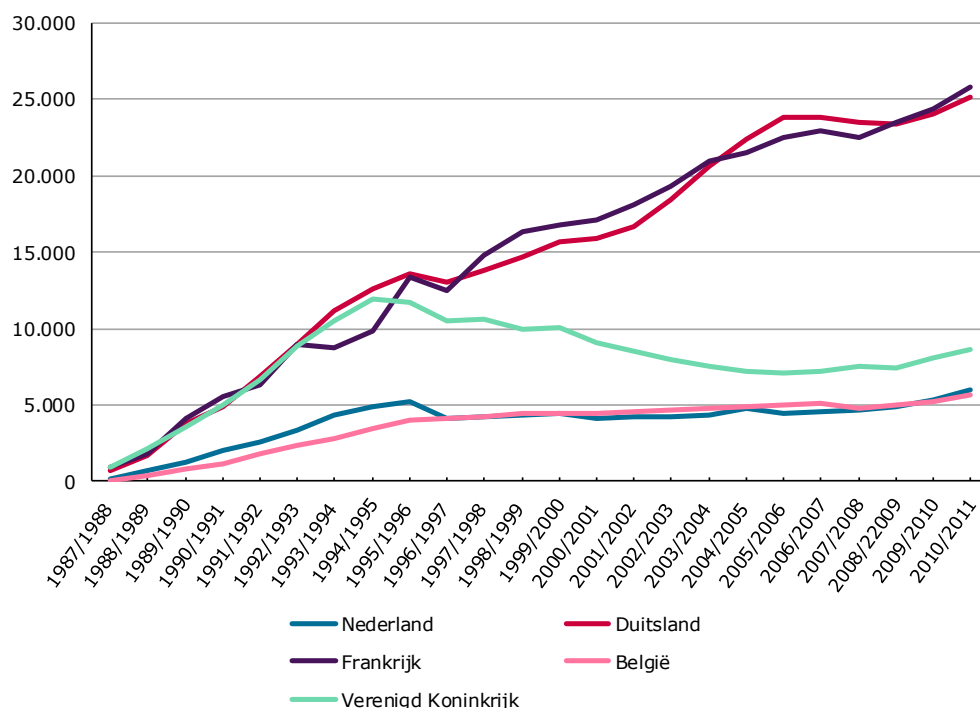
Erasmus-studenten

Figuur 4.14 gaat expliciet in op het aantal uitgaande Erasmusstudenten van Nederland, Frankrijk, Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk. In het ruim 25-jarig bestaan van het Erasmusprogramma⁵⁴ is het aantal uitgaande studenten gegroeid van 3.244 in 1987/1988 tot 190.495 in 2010/2011, met in totaal ruim twee miljoen

⁵⁴ Het programma bestond in 2012 25 jaar.

deelnemers. Na een initiële groei naar ongeveer 5.000 deelnemers in Nederland in het jaar 1995/1996, is het aantal deelnemers in Nederland sindsdien min of meer stabiel gebleven. Hetzelfde geldt voor België. Het aantal Erasmusstudenten uit Frankrijk en Duitsland is daarentegen gestaag gegroeid in de periode 1987/1988 - 2010/2011 tot boven de 25.000 per jaar.

Figuur 4.14 Aantal Erasmus studenten uit Nederland, Frankrijk, Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk, 1987/1988-2010/11*



* Vanaf 2008/2009 alleen Erasmus i.v.m. studie, exclusief stages.

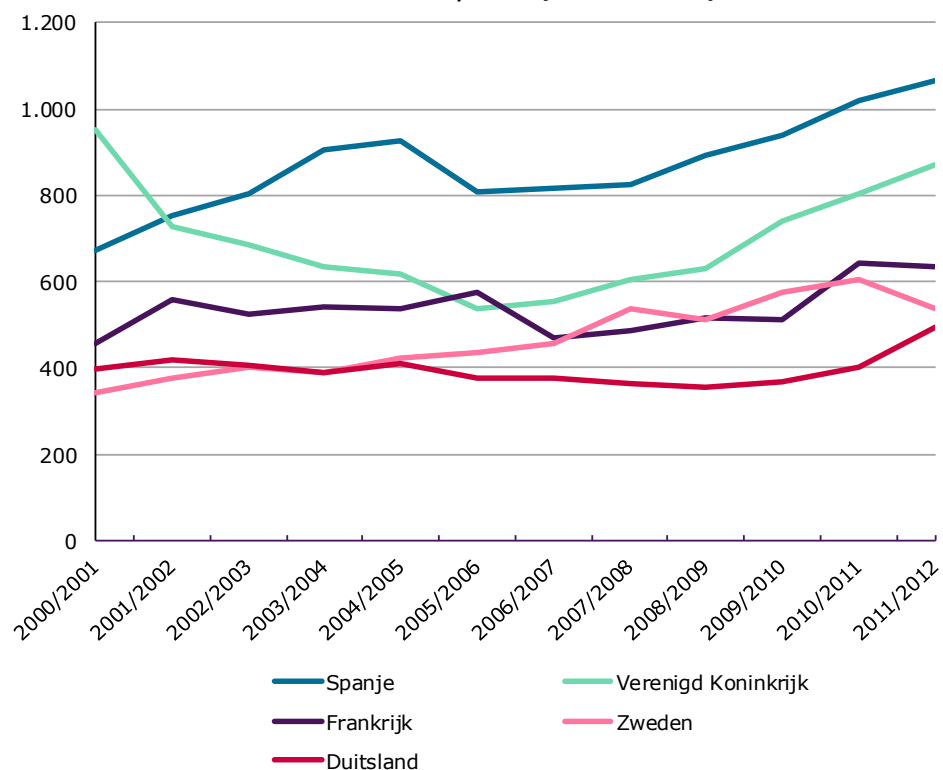
Bron: Europese Commissie

Bestemmingslanden

Eerder zagen we dat Nederlandse studenten die een volledige studie in het buitenland volgen met name kiezen voor het Verenigd Koninkrijk, België, Duitsland, de VS en Frankrijk. Het is de vraag of dit eveneens de meest populaire bestemmingslanden zijn voor studenten die een deel van hun studie in een ander land willen volgen. Figuur 4.15 laat de vijf belangrijkste bestemmingslanden zien voor Nederlandse Erasmus-studenten. In het afgelopen decennium kiezen Nederlandse studenten die in het bezit van een Erasmus-beurs naar het buitenland vertrekken in toenemende mate voor Spanje. In 2011/2012 ging het om meer dan 1.000 studenten. Het op één na populairste land is het Verenigd Koninkrijk. Op het laatste peilmoment kozen er zo'n 875 Nederlandse Erasmus-studenten voor het Verenigd Koninkrijk. Opvallend is daarbij de ontwikkeling over de tijd van het aantal Nederlandse studenten dat voor het Verenigd Koninkrijk kiest. Na de eeuwwisseling liep dit aantal sterk terug. Na een dieptepunt bereikt te hebben van minder dan 540 Nederlandse studenten in 2005/2006, werd de weg omhoog ingeslagen en steeg hun aantal in enkele jaren tijd met 50%. Evenals het jaar voordien nam Frankrijk in 2011/2012 de derde plek in van meest populaire bestemmingslanden voor Nederlandse Eras-

mus-studenten. In tegenstelling tot de flinke toename in 2010/2011 (+26%), daalde hun aantal in 2011/2012 echter licht. Een andere interessante ontwikkeling in het afgelopen decennium is de toename van de populariteit van Zweden als bestemmingsland. Terwijl er in 2000/2001 in Zweden nog circa 340 Nederlandse studenten met een Erasmus-beurs waren, was hun aantal in 2010/2011 gestegen tot boven de 600. In 2011/2012 kozen echter minder Nederlandse Erasmus-studenten voor Zweden. Buurland Duitsland completeert de top 5 van populaire bestemmingslanden. Ondanks de korte reisafstand bleef het aantal Nederlandse Erasmus-studenten dat voor Duitsland koos al enkele jaren min of meer constant. In 2011/2012 was er echter een stijging waarneembaar en nam hun aantal fors toe tot bijna 500.

Figuur 4.15 Top 5 belangrijkste bestemmingslanden voor Nederlandse Erasmus-studenten, 2000/2001-2011/2012



Zie tabel b4.7 in bijlage 4.1 voor de onderliggende cijfers.

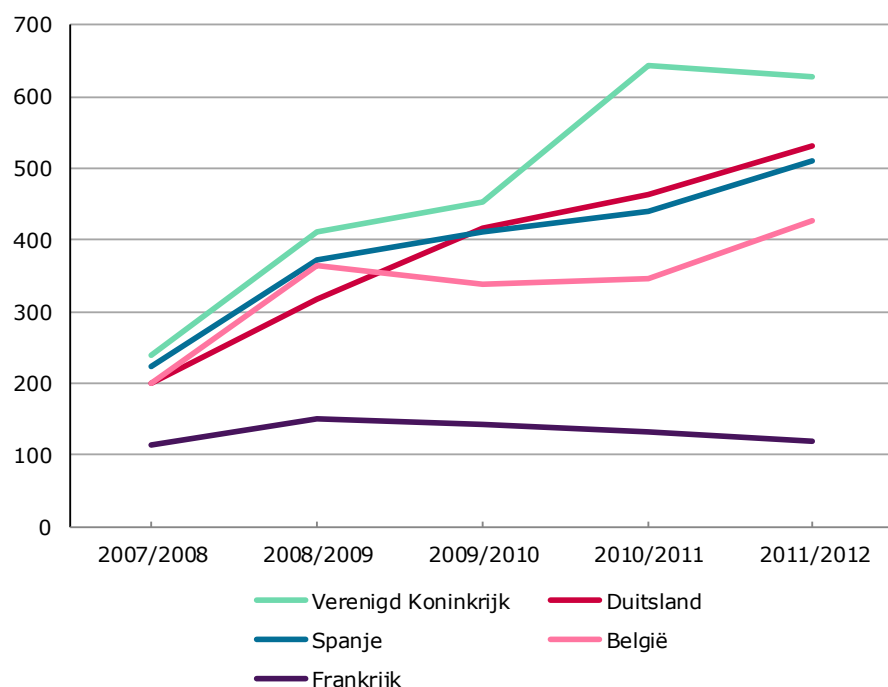
Bron: Nuffic

Stages

Naast het volgen van onderwijs in het buitenland tijdens de studie, vormen buitenlandse stages de tweede component van studiepuntmobiliteit. In 2007/2008, het eerste jaar van de invoering van het 'Leven Lang Leren' (LLL)-programma, gingen ongeveer 1.300 studenten voor stage naar het buitenland. Sinds 2008/2009 is het aantal Nederlandse Erasmus-studenten dat met het oog op een stage naar het buitenland ging flink toegenomen. De stijging van de stagemobiliteit in dat jaar wordt veroorzaakt doordat toen de eerste volle aanvraagronde van het LLL-programma heeft plaatsgevonden. Daardoor vertrokken er dat jaar 2.100 Nederlandse studenten voor een stage naar het buitenland. Dit betekende een stijging van 63% ten opzichte van het jaar ervoor. In 2009/2010 waren dit er ruim 2.300.

In figuur 4.16 wordt de ontwikkeling weergegeven van het aantal Nederlandse Erasmus-studenten dat stage liep in de, voor Nederland, belangrijkste bestemmingslanden. Sindsdien kiezen Nederlandse studenten in toenemende mate voor een stage in de drie populairste stagelanden: het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Spanje. Met name de grote toestroom naar het Verenigd Koninkrijk in 2010/2011 is opvallend. Hierna was er sprake van een lichte afname. In 2011/2012 is het aantal Nederlandse stagiair(e)s in Duitsland, België en Frankrijk juist behoorlijk gestegen. In Frankrijk neemt het aantal Nederlandse Erasmus-studenten juist al enige jaren af.

Figuur 4.16 Top 5 belangrijkste stagelanden voor Nederlandse Erasmus-studenten in het hoger onderwijs, 2007/2008-2011/2012



Bron: Nuffic

4.3 Te verwachten ontwikkelingen omtrent studiemigratie

In het eerdergenoemde Leuven communiqué (2009) is in het kader van het Bologna-proces een EU-breed gedragen doelstelling opgenomen die moet bijdragen aan de verdere internationalisering van het hoger onderwijs. Hierin is bepaald dat in 2020 tenminste 20% van de afgestudeerden binnen de Europese hoger onderwijsruimte (EHOR) buitenlandervaring moet hebben opgedaan door een periode in het buitenland te hebben gestudeerd. Dit kunnen studenten realiseren door het volgen van een studie in het buitenland, maar ook door in het buitenland stage-ervaring op te doen. Nederland behoort echter tot enkele landen die een stap verder gaan en in dit kader nog ambitieuzere kwantitatieve doelen gesteld hebben. Zo heeft Nederland deze doelstelling aangescherpt door te stellen dat in Nederland al in 2013 25% van de afgestudeerden uit het hoger onderwijs ten tijde van hun studie buitenlandervaring moet hebben opgedaan. Omdat verwacht wordt dat het aantal studenten in het hoger onderwijs tussen nu en 2025 verder zal stijgen (OCW, 2012), suggereren der-

gelijke doelstellingen dat men een groei van de studiemigratie kan verwachten voor de nabije toekomst.

Van de verdere groei van het aantal Engelstalige studies aan Nederlandse universiteiten kan verwacht worden dat het de aantrekkingskracht van Nederland zal vergroten. Zeker in tijden waarin steeds meer jongeren in hun menselijk kapitaal investeren door middel van het volgen van een studie in het hoger onderwijs kan worden verwacht dat studiemigratiestromen in de toekomst kwantitatief zullen toenemen.

Andere ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld veranderingen in de kosten van een studie in het hoger onderwijs kunnen mogelijk ook leiden tot veranderingen in studiemigratiestromen. Zo is het denkbaar dat de recente verhoging in de studiekosten in het Verenigd Koninkrijk, in combinatie met de vele Engelstalige studies hier, Nederland in staat zal stellen om meer studenten uit het Verenigd Koninkrijk aan te trekken. In dit hoofdstuk is reeds een stijging van het aantal studenten uit het Verenigd Koninkrijk in het Nederlands hoger onderwijs gesignaleerd.

Een punt van zorg is dat studiemigranten die naar Nederland komen vaak weer snel vertrekken na het afronden van de studie. Hierdoor zijn zij nauwelijks productief inzetbaar voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Een recente studie van het CBS laat zien dat van alle inkomende studiemigranten uit 1999, 61% in 2002 nog in Nederland was, terwijl dit in 2009 nog maar 29% was.⁵⁵ De uitdaging voor een klein land als Nederland is om de inkomende stromen van studiemigranten effectief te kunnen behouden voor de Nederlandse arbeidsmarkt.

⁵⁵ CBS (2012). Jaarrapport integratie 2012, Den Haag/Heerlen: CBS.

Literatuur

- Allen, J., Coenen, J., & Velden, R. van der (2007). *Afgestudeerden in het hoger onderwijs in Nederland in vergelijking met andere landen: Resultaten van het REFLEX project*. Maastricht: ROA.
- CBS (2012). *Jaarrapport integratie*. Den Haag/Heerlen: CBS.
- Fouarge, D., & Thor, J. van (2011). Studiémigratie. In R.P.W. Jennissen (red.), *De Nederlandse migratiekaart: Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende migratietypen* (pp. 111-147). Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 299.
- Nuffic (2012). *Mobiliteit in beeld 2012: Internationale mobiliteit in het Nederlandse hoger onderwijs*. Den Haag: Nuffic.
- Nuffic (2013). *Internationalisering in beeld 2013: Uitgaande mobiliteit, overzicht 2013*. Den Haag: Nuffic.
- OCW (2012). *Referentieraming 2012*. Den Haag: OCW.
- OECD (2013). *Education at a Glance 2013*. Paris: OECD.
- Warps, J., Hoek, R. van der, Boom, E. van der, & Warmerdam, S. (2012). *Internationalisering hoger onderwijs*. Den Haag: OCW.

Tabel b4.1 Buitenlandse diplomamobiele studenten in het door de overheid bekostigde Nederlandse hoger onderwijs, naar land van herkomst, 2003/2004-2011/2012

	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012
Totaal		28.194	33.384	35.398	38.726	43.216	48.567	53.129	56.131
waaronder									
Duitsland	6.574	8.928	12.043	13.993	16.469	19.155	22.109	24.093	25.032
China	3.292	3.856	3.836	3.562	3.334	3.405	3.787	4.145	4.313
België	1.826	2.049	2.224	2.159	2.179	2.158	2.262	2.359	2.418
Bulgarije		285	366	485	711	1.017	1.260	1.444	1.602
Griekenland					664	736	834	1.069	1.414

Bron: Nuffic

Tabel b4.2 Uitgaande diplomamobiele studenten uit het door de overheid bekostigde Nederlandse hoger onderwijs, 1998/1999-2009/2010

1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
12.600	12.466	11.820	11.899	12.465	12.886	13.184	14.182	14.725	16.018	18.115	19.683

Bron: Nuffic

Tabel b4.3 Buitenlandse diplomamobiele studenten in het wo, per studierichting, 2004/2005, 2008/2009 & 2011/2012

	Absoluut			% van de totale onderdeelpopulatie		
	2004/2005	2008/2009	2011/2012	2004/2005	2008/2009	2011/2012
Totaal	10.453	19.734	26.334	5%	9%	11%
waarvan						
Economie	2.909	5.317	7.582	9%	16%	19%
Techniek	1.607	2.761	3.805	6%	10%	12%
Taal & cultuur	1.138	2.089	2.292	4%	6%	7%
Natuur	779	1.502	1.807	6%	9%	9%
Rechten	488	1.255	1.806	2%	5%	6%
Landbouw & nat. omgeving	796	1.121	1.629	18%	22%	23%
Gezondheidszorg	610	1.096	1.503	2%	4%	5%
Onderwijs	38	58	73	4%	5%	4%

Bron: Nuffic

Tabel b4.4 Buitenlandse diplomamobiele studenten in het hbo, per studierichting, 2004/2005, 2008/2009 & 2011/2012

	Absoluut			% van de totale onderdeelpopulatie		
	2004/2005	2008/2009	2011/2012	2004/2005	2008/2009	2011/2012
Totaal	17.741	25.047	28.732	5%	7%	7%
waarvan						
Landbouw & nat. omgeving	865	708	594	10%	9%	7%
Onderwijs	926	1.126	1.126	1%	2%	2%
Gezondheidszorg	1.323	2.497	2.485	5%	7%	6%
Techniek	1.977	2.509	3.177	3%	4%	5%
Gedrag & maatschappij	1.503	2.587	3.343	3%	5%	5%
Taal & cultuur	3.733	4.268	4.101	24%	25%	24%
Economie	7.414	11.352	13.906	6%	8%	9%

Bron: Nuffic

Tabel b4.5 Belangrijkste bestemmingslanden voor Nederlandse diplomamobiele studenten, 1998/1999-2010/2011

	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011
Verenigd Koninkrijk	2.468	2.206	2.359	3.262	3.463	3.984	4.464	4.975	5.577	5.943	6.287
België	2.623	2.652	2.764	3.078	3.158	3.273	3.462	4.056	4.877	5.499	5.694
Duitsland	1.915	1.852	1.880	1.876	1.703	1.607	1.558	1.544	1.593	1.589	1.549
Verenigde Staten	1.610	1.791	1.672	1.505	1.540	1.623	1.622	1.682	1.839	1.814	1.798
Frankrijk	470	486	658	616	571	603	626	652	673	712	

Bron: Nuffic

Tabel b4.6 Inkomende Erasmus-studenten voor Nederland, naar land van herkomst, 2000/2001-2010/2011*

	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011
Totaal	5.761	6.140	6.355	6.733	6.842	6.965	6.914	7.002	6.894	7.239	7.239
waaronder											
Spanje	942	1.115	1.149	1.263	1.198	1.221	1.119	1.150	1.128	1.176	
Duitsland	828	818	857	862	905	818	764	777	693	803	
Frankrijk	684	806	827	891	850	893	823	836	858	862	
Italië	525	505	527	607	519	577	630	615	607	612	
Turkije					135	293	353	418	416	450	

* Inkomend 2010/2011 betreft een schatting.

Bron: Nuffic

Tabel b4.7 Uitgaande Erasmus-studenten voor Nederland, naar land van bestemming, 2000/2001-2010/2011*

	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012
Totaal	4.161	4.244	4.241	4.388	4.743	4.491	4.502	4.699	4.902	5.358	5.946	
waaronder												
Spanje	672	752	804	907	926	808	818	825	893	939	1.019	1.066
VK	951	729	687	635	617	538	554	603	631	740	806	871
Frankrijk	456	560	523	543	536	574	468	485	515	512	643	636
Zweden	342	377	402	389	425	435	458	537	510	577	604	539
Duitsland	397	417	407	391	409	378	375	364	357	367	400	495

Bron: Nuffic

Tabel b4.8 Percentage uitgaande studiemobiliteit; wo-afgestudeerden, per studierichting, 2004/2005-2009/2010

	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Totaal	32%	31%	29%	27%		24%
waarvan						
Economie	32%	34%	29%	16%		18%
Gedrag & maatschappij	18%	19%	16%	12%		13%
Techniek	46%	43%	42%	46%		39%
Taal & cultuur	32%	34%	27%	22%		19%
Natuur	34%	30%	33%	32%		27%
Rechten	20%	18%	20%	17%		16%
Landbouw & nat. omgeving	50%	57%	59%	56%		55%
Gezondheidszorg	43%	41%	41%	43%		42%
Onderwijs	22%	21%	14%	11%		4%

Bron: ROA en IVA

Tabel b4.9 Percentage uitgaande studiemobiliteit; hbo-afgestudeerden, per studierichting, 2004/2005-2010/2011

	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011
Totaal	17%	18%	20%	22%	20%	20%	21%
waarvan							
Landbouw & nat. omg.	48%	52%	53%	53%	53%	52%	53%
Onderwijs	10%	12%	13%	15%	13%	15%	14%
Gezondheidszorg	14%	15%	19%	22%	22%	21%	21%
Techniek	12%	15%	15%	14%	14%	14%	14%
Gedrag & maatsch.	10%	9%	13%	10%	12%	12%	12%
Economie	24%	23%	24%	27%	25%	26%	29%

Bron: ROA

5 Asielmigratie

Margaret Chotkowski (WODC), Arno Sprangers (CBS), Han Nicolaas (CBS),
Eline Boersema (WODC), John de Winter (CBS) en Roel Jennissen (WODC)

Naast gezins- en arbeidsmigratie was asielmigratie lange tijd een van de belangrijkste vormen van migratie naar Nederland. Hoewel het aantal asielverzoeken in Nederland de laatste jaren aan het dalen is, staat 'asiel' nog altijd hoog op de agenda van de Nederlandse overheid en de Europese Commissie. In dit hoofdstuk wordt allereerst in paragraaf 5.1 ingegaan op de belangrijkste begrippen die betrekking hebben op asiel. Vervolgens wordt de asielprocedure in Nederland op hoofdlijnen beschreven. Paragraaf 5.2 geeft een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in het asielbeleid. Het betreft zowel de beleidsontwikkelingen in Nederland als de regelgeving van de Europese Unie omdat er steeds meer wisselwerking tussen beide is. Daarnaast wordt kort ingegaan op de relevante beleidsontwikkelingen in de individuele Europese landen. Vervolgens brengen we in paragraaf 5.3 de asielstroom naar Nederland en het Nederlandse aandeel in de Europese asielstroom in kaart. Omdat niet alle asielaanvragen worden ingewilligd wordt aansluitend in paragraaf 5.4 ingegaan op het aandeel van de asielzoekers dat een verblijfsvergunning krijgt, de verlening van de asielvergunningen en de inschrijving van asielzoekers in de GBA. In paragraaf 5.5 worden het beleid ten aanzien van de terugkeer van asielzoekers en de terugkeercijfers gepresenteerd. In de laatste paragraaf (5.6) wordt nagegaan welke factoren de toekomstige omvang en samenstelling van de asielmigratie naar Nederland kunnen beïnvloeden en presenteren we een kwantitatieve middellange- en langetermijnprognose voor Nederland.

5.1 Asiel: definities en procedure

In deze paragraaf worden definities gegeven van de begrippen die centraal staan in dit hoofdstuk zoals asielzoekers, asielvergunningen en asielmigrant. Ook de verschillende gronden voor asiel komen aan de orde. Bij de beschrijving van de belangrijkste stappen in de asielprocedure wordt ook aandacht besteed aan de afwijzing van de asielaanvragen.

5.1.1 Begrippen

Asielzoekers

Asielverzoeken worden ingediend door personen die om uiteenlopende redenen hun land hebben verlaten om in een ander land bescherming of asiel te zoeken. Asielzoekers zijn, volgens de definitie van de vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties UNHCR personen die hun land van herkomst hebben verlaten, een verzoek tot erkenning als vluchteling in een ander land hebben ingediend, en wachten op de beslissing op dit verzoek. Deze personen kunnen verschillende redenen hebben om hun land te verlaten en in een ander land asiel aan te vragen. In de eerste plaats moeten de oorzaken van asielstromen worden gezocht in gewapende conflicten en schendingen van mensenrechten.

Een speciale categorie vormen de alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Dit zijn minderjarige personen die op Nederlands grondgebied zijn aangekomen en bij

aankomst niet worden begeleid en/of verzorgd door ouders en/of meerderjarige bloed- of aanverwanten.

Een andere speciale categorie betreft de uitgenodigde vluchtelingen. Dit zijn mensen die vaak al jaren in vluchtelingenkampen leven en niet naar het land van herkomst kunnen terugkeren en die door de IND op voordracht van UNHCR worden geselecteerd. De vluchtelingen komen naar Nederland in het kader van het hervestigingsprogramma van de UNHCR. Uitgenodigde vluchtelingen hebben recht op een verblijfsvergunning en hoeven de Nederlandse asielprocedure niet te doorlopen. Daarom worden ze ook niet in de cijfers over asielaanvragen meegeteld. Het jaarlijks aantal uitgenodigde vluchtelingen bedraagt gemiddeld 500.

Gronden waarop een asielvergunning kan worden verleend

Sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) die in april 2001 in werking trad zijn er twee soorten asielvergunningen. Dit zijn de vergunning voor bepaalde tijd en de vergunning voor onbepaalde tijd. Na vijf jaar kunnen houders 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) bijvoorbeeld, konden tot 1 juni 2013 voor een dergelijke asielgerelateerde reguliere vergunning in aanmerking komen.

Artikel 29 van de Vw 2000 regelt de gronden waarop een asielvergunning kan worden verleend. Volgens deze wet kunnen vreemdelingen asiel aanvragen op basis van internationale (a en b) en nationale asielgronden (c t/m f). De wet is in november 2013 gewijzigd en kende tot die tijd de volgende vergunningen met bijbehorende gronden. Voor de actuele status van onderstaande asielgronden zie paragraaf 5.2.

1.(a) De *vluchtelingenstatus* in de zin van het Verdrag van Genève. (b) De *subsidiare status* op grond van artikel 3 van het EVRM. Deze status biedt bescherming aan personen die bij terugkeer naar het land van herkomst een reëel risico zouden lopen op ernstige schade. Het gaat dan bijvoorbeeld om situaties waarbij asielzoekers het risico lopen op de doodstraf, marteling of ernstige en individuele bedreiging als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict. (c) Verblijfsvergunning wegens *klemmende humanitaire redenen*, bijvoorbeeld wanneer iemand traumatische ervaringen heeft gehad, zoals de gewelddadige dood van familieleden (EMN, 2010). (d) Verblijfsvergunning op grond van het *categoriaal beschermingsbeleid* voor asielzoekers uit een bepaald land, een bepaalde regio of een bepaalde bevolkingsgroep. Wanneer een categoriaal beschermingsbeleid van kracht is, kijkt de IND in eerste instantie of aanvragers op individuele gronden recht hebben op een verblijfsvergunning. Wanneer dit niet het geval is, krijgen zij op grond van het categoriale beschermingsbeleid een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, op voorwaarde dat er geen contra-indicaties zijn, zoals crimineel gedrag. (e) en (f) Nareizende gezinsleden van asielvergunninghouders kunnen een *afgeleide asielstatus* krijgen.

Asielmigranten

Een (voormalige) asielzoeker wordt doorgaans in de GBA (de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens) ingeschreven – en daarmee als asielmigrant beschouwd – als hij of zij een verblijfsvergunning heeft gekregen en vanuit de opvang voor asielzoekers naar een woning doorstroomt. Ook asielzoekers die minimaal een half jaar in de opvang voor asielzoekers verblijven kunnen in de GBA worden ingeschreven, ook als zij nog geen verblijfsvergunning hebben. Kinderen die in een asielzoekerscentrum worden geboren worden in de GBA ingeschreven, ook als de ouders (nog) geen verblijfsvergunning hebben en niet in de GBA staan ingeschreven. De inschrijvingsprocedure van asielzoekers in de GBA is daarmee niet hetzelfde

als de inschrijving van andere immigranten. In het algemeen wordt iemand als immigrant in de GBA ingeschreven als hij of zij 'naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste twee derde van de tijd in Nederland verblijf zal houden' (Wet GBA, artikel 26). In de praktijk zal dit in veel gevallen worden geïnterpreteerd als dat de betrokkene van plan is vier van de komende zes maanden in Nederland te blijven.

5.1.2 De asielprocedure op hoofdlijnen

De Nederlandse asielprocedure onderging een grote verandering met de wijziging van de Vreemdelingenwet op 1 juli 2010. Op die datum werd de verbeterde asielprocedure ingevoerd. Sindsdien moeten asielzoekers zich melden bij de Centrale Ontvangstlocatie in Ter Apel of het aanmeldcentrum (AC) op Schiphol, waar de intake door de Vreemdelingenpolitie plaatsheeft. Daarop volgt een rust- en voorbereidingstermijn van minimaal zes dagen, waarin de asielzoeker wordt opgevangen in een zogenoemde Procesopvanglocatie. In deze periode kan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) vooronderzoek doen en wordt de asielzoeker voorgelicht door Vluchtelingenwerk Nederland. Ook wordt de asielzoeker op de asielprocedure voorbereid door een rechtsbijstandverlener. Daarnaast kan een medisch advies worden opgesteld. In de daaropvolgende algemene asielprocedure wordt de asiel-aanvraag behandeld in een aanmeldcentrum.

Met de wijziging in de Vreemdelingenwet is de asielprocedure in het aanmeldcentrum verlengd van 48 uur tot 8 werkdagen, met de mogelijkheid van verlenging tot 14 dagen. Hierdoor is er meer ruimte voor rechtsbijstand aan de asielzoekers. Als de IND meer tijd nodig heeft om een beslissing te nemen over het asielverzoek, dan wordt de aanvraag verder behandeld in de verlengde asielprocedure. De asielzoeker wordt dan overgeplaatst naar een asielzoekerscentrum. Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers is verantwoordelijk voor de opvang in deze centra.

Asielzoekers die Nederland via luchthaven Schiphol binnenkomen en geen reis- en identiteitsdocumenten bij zich hebben, wordt formeel de toegang tot Nederland geweigerd.

Hun asielaanvraag wordt op AC Schiphol in behandeling genomen, en zij blijven in ieder geval gedurende de algemene asielprocedure, en in bepaalde gevallen ook tijdens de verlengde asielprocedure, in detentie. In figuur 5.1 is de asielprocedure op hoofdlijnen schematisch weergegeven.

Figuur 5.1 De asielprocedure in Nederland



Afwijzing of inwilliging

Zowel in de algemene als in de verlengde asielprocedure kunnen asielverzoeken worden ingewilligd en afgewezen. Afwijzing kan ook plaatsvinden omdat is gebleken dat een ander land verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek (zogenoemde Dublinzaken, zie paragraaf 5.2). De IND dient in alle gevallen binnen de wettelijke beslistermijn van zes maanden op de asielaanvraag te beslissen, maar deze termijn kan met maximaal zes maanden worden verlengd om aanvullend onderzoek naar de asielaanvraag te doen. Als er voor een bepaald land of een bepaalde groep asielzoekers een besluitmoratorium is afgekondigd (omdat de situatie in het land van herkomst zo onduidelijk of onzeker is dat het niet mogelijk is zorgvuldig op asielaanvragen te beschikken) kan de termijn met nog eens een jaar worden verlengd.

Voordat een asielverzoek wordt afgewezen, worden de asielzoekers in staat gesteld om op het voornemen de aanvraag af te wijzen te reageren. Dit kunnen zij doen door het indienen van een zogenaamde zienswijze. Tegen een afwijzing van de aanvraag 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 zowel de asielzoeker als de staatssecretaris hoger beroep aantekenen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De mogelijkheid van de staatssecretaris om in hoger beroep te gaan is om het afgebeelde schema overzichtelijk te houden niet weergegeven in figuur 5.1.

Een klein aantal asielaanvragen wordt niet in een AC, maar bijvoorbeeld vanuit vreemdelingenbewaring bij de IND ingediend. Sommige asielzoekers dienen na afwijzing van het eerste asielverzoek nog één of meerdere volgende asielverzoeken in.

Als gevolg van de invoering van de zogenoemde 'meeromvattende beschikking' (art. 45 Vw 2000) betekent een afwijzing van het asielverzoek dat de vreemdeling de opvang moet verlaten en uit Nederland moet vertrekken (art. 61 Vw 2000). Met de inwerkingtreding van de nieuwe asielprocedure per 1 juli 2010 hebben alle asielzoekers van wie het asielverzoek is afgewezen een vertrektermijn van 28 dagen, en hebben ze gedurende deze termijn recht op opvang (TK 2007-2008, 29 344, nr. 67; TK 2008-2009 31 994, nr. 3).

5.2 Ontwikkelingen in het asielbeleid

In de vorige Migratiekaart werden de belangrijkste ontwikkelingen in het asielbeleid in de jaren 2000 tot en met 2009 besproken. In deze Migratiekaart wordt gekeken naar de periode 2010-2012. Daarbij wordt nagegaan welke wijzigingen in het Nederlandse asielbeleid mogelijk van invloed zijn geweest op het Nederlandse aandeel in de totale asielinstroom in de EU/EVA-zone. Het beleid ten aanzien van terugkeer komt in een aparte paragraaf (5.5) aan de orde. Daarnaast wordt hier ook het asielbeleid van de Europese Unie besproken omdat er een steeds grotere samenwerking tussen de nationale en de Europese regelgeving is. Ook het asielbeleid van andere ons omringende landen kan van belang zijn voor de omvang van het aantal asielzoekers dat Nederland als zijn of haar bestemming kiest.

5.2.1 Ontwikkelingen in het Nederlandse asielbeleid

Onder asielbeleid wordt zowel het toelatingsbeleid, als het opvang- en terugkeerbeleid verstaan. Op nationaal niveau wordt het asielbeleid in Nederland gereguleerd door de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) die in april 2001 in werking trad. De bepalingen van deze wet zijn uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit (Vb.) en de Vreemdelingencirculaire. De vreemdelingenwet regelt de toegang, toelating, toezicht en uitzetting van vreemdelingen waaronder asielzoekers.

Ontwikkelingen 2010-2012

In het regeer- en het aanvullende gedoogakkoord van september 2010 (VVD en CDA, 2010 en VVD, CDA en PVV, 2010) noemde het kabinet zijn asiel en migratiebeleid 'streng maar rechtvaardig'. Volgens dit akkoord zal Nederland vluchtelingen blijven beschermen en opvangen waar het, overeenkomstig het Vluchtelingenverdrag, gaat om slachtoffers van vervolging voor wie Nederland de eerste veilige plek is.

Op nationaal niveau stond in de periode 2010-2012 de 'Beleidsvisie Stroomlijning Toelatingsprocedures' centraal waarin de toenmalige minister voor Immigratie en Asiel op 22 februari 2011 zijn beleidsvoornemens voor meer gestroomlijnde en efficiëntere toelatingsprocedures op hoofdlijnen bekend maakte (TK 2010-2011, 19 637, nr. 1400). De beleidsvisie bevat het totale pakket aan maatregelen op het terrein van asiel waarmee vreemdelingen sneller duidelijkheid kunnen krijgen omtrent

hun perspectief op verblijf in Nederland. Hiermee wordt onnodig lang verblijf zonder perspectief tegengegaan.

De belangrijkste maatregelen zijn:

- voorkomen van het stapelen van (onnodige) procedures;
- stroomlijnen van procedures;
- verkorten van doorlooptijden.

Een aantal beleidsvoornemens zoals het verzwaren van de bewijslast voor de asielzoeker (die aannemelijk moet maken dat hij bescherming nodig heeft, met name als hij geen reisdocumenten heeft) is al in 2011 in praktijk gebracht (EMN, 2012).

Daarnaast is een deel van de Beleidsvisie Stroomlijning Toelatingsprocedures uitgewerkt in het Wetsvoorstel tot wijziging Vreemdelingenwet in verband met deerschikking van de gronden voor asielaanvraag (TK 2011-2012, 33 293, nr. 3). Dit wetsvoorstel is op 1 januari 2014 in werking getreden waarmee twee asielgerelateerde toelatingsgronden zijn geschrapt (zie ook paragraaf 5.1.1). De toelating op grond van klemmende reden van humanitaire aard en toelating op grond van het categoriaal beschermingsbeleid zijn vervallen. Hiermee komt de Nederlandse asielregelgeving meer in overeenstemming met de Europese regelgeving. Tevens is de procedure voor verlening van een verblijfsvergunning asiel aan nareizende gezinsleden vereenvoudigd. Hierdoor krijgen nareizende gezinsleden sneller duidelijkheid over verblijf in Nederland.

Met de afschaffing van de categoriale bescherming blijven de *besluit- en vertrek-moratoria* de enige instrumenten om de instroom van asielzoekers groepsgewijs te reguleren. Met een *besluitmoratorium* (art. 43 Vw 2000) kan de wettelijke termijn van zes maanden waarbinnen over een asielverzoek dient te worden beslist, voor 'bepaalde categorieën vreemdelingen' met maximaal één jaar worden verlengd. Dit kan gebeuren als er onzekerheid is over de situatie in het land van herkomst, de onveilige situatie naar verwachting van korte duur zal zijn of er een dermate groot aantal asielaanvragen uit een bepaald land of een bepaalde regio is dat het redelijkerwijs niet mogelijk is om daarop tijdig een beslissing te nemen.⁵⁶

Met een *vertrekmoratorium* (art. 45, lid 4 en 5, Vw 2000) wordt voor maximaal één jaar uitstel van vertrek geboden aan uitgeprocedeerde asielzoekers uit een bepaald land of een bepaalde regio waar de situatie (tijdelijk) onrustig is. Vaak wordt voor een bepaald gebied zowel een besluit- als een vertrekmoratorium ingesteld. In de periode tussen 2011 en 2012 werden er besluit- en vertrekmoratoria voor Syriërs, Libiërs, Ivorianen en een vertrekmoratorium voor asielzoekers uit Centraal en Zuid Somalië ingesteld.⁵⁷

De Raad van State ziet besluit- en vertrekmoratoria niet als een alternatief voor het afgeschafte categoriaal beschermingsbeleid, omdat genoemde moratoria voor maximaal één jaar gelden en daarom geen langdurige of permanente bescherming (kunnen) bieden. Degenen die onder het bereik van deze moratoria vallen, worden niet in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning, maar slechts tijdelijk rechtmatig verblijf verleend (Raad van State, Advies W04.11.0523/I).

⁵⁶ Het instellen van een besluitmoratorium wegens een eerder opgelopen achterstand in de verwerking van asielaanvragen is niet mogelijk. Dit is nog eens expliciet door de Tweede Kamer vastgesteld door het aannemen van het amendement Rouvoet (TK 1999-2000, 26 732, nr. 67).

⁵⁷ TK 2011-2012, 19 637, nr. 1471; TK 2012-2012, 19 637, nr. 1489; TK 2011-2012, 19 637, nr. 1481; TK 2010-2011, 19 637; TK 2011-2012, 19 637, nr. 1551, nr. 1405; *Staatscourant*, nr. 6063, 6 april, 2011; *Staatscourant*, nr. 17993, 6 oktober 2011.

5.2.2 Regelgeving van de Europese Unie en de Nederlandse positie hierin

Op het terrein van asiel is naast nationaal beleid ook, en in toenemende mate, regelgeving van de EU van belang. Het gaat dan om verordeningen (regels die, net als nationale wetten, direct gelden voor alle inwoners van de landen van de EU) en richtlijnen (besluiten van de EU die nog in nationale wetgeving moeten worden omgezet). Binnen de EU werd er in de afgelopen jaren verder gewerkt aan het harmonisatieproces binnen de EU en er werd gewerkt aan een Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem (GEAS). Hiermee wordt getracht 'asielshoppen', het doorreizen van asielzoekers naar het land waar een aanvraag het meest kansrijk is, te beperken en een evenwicht te bevorderen tussen de inspanningen van de lidstaten in de opvang van asielzoekers. De totstandkoming van dit gemeenschappelijk beleid wordt ondersteund door het agentschap van de EU: het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzoekers (European Asylum Support Office (EASO)).

Eén van de eerste onderwerpen waarover de Europese lidstaten overeenstemming bereikten, betrof de vaststelling van het land dat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Om te voorkomen dat asielzoekers in meerdere EU-lidstaten asiel aanvragen en vervolgens lange tijd in onzekerheid verkeren over de beslissing op hun asielverzoek, zonder waarborg te hebben dat hun asielverzoek door een EU-lidstaat in behandeling wordt genomen, is reeds in 1990 de Overeenkomst van Dublin (OvD) tot stand gekomen⁵⁸. Daarin is overeengekomen dat de EU-lidstaat waar een asielzoeker voor het eerst voet op EU-grondgebied zet, verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek.

Naast de regelingen die voortbouwden op de OvD is in de afgelopen jaren een aantal richtlijnen vastgesteld die tot doel hebben om binnen de EU te komen tot een geharmoniseerd asielsysteem waarbinnen een gemeenschappelijk niveau van bescherming wordt geboden. Hiermee wordt getracht secundaire migratiestromen van asielzoekers te beperken en een evenwicht te bevorderen tussen de inspanningen van de lidstaten in de opvang van asielzoekers.

Voor een uitgebreide beschrijving van de OvD en de relevante richtlijnen van de Europese Unie wordt verwezen naar bijlage 5.1 bij dit hoofdstuk.

5.2.3 Invloed van asielbeleid in de omringende landen

De spreiding van asielverzoeken over Europa wordt grofweg door twee factoren beïnvloed:

- het beleid van individuele landen dat de feitelijke mogelijkheden voor toegang en verblijf in de lidstaten beïnvloedt en daarnaast van invloed is op de waargenomen kansen van asielzoekers om in 'Europa' als geheel legaal verblijf te verkrijgen;
- de *beleidsveranderingen* in de individuele lidstaten.

Over het algemeen is binnen de EU sprake van een 'waterbedeffect' ten aanzien van het aantal ingediende asielverzoeken. Een strenger beleid in land A, in het algemeen of ten aanzien van een bepaalde groep asielzoekers, kan ertoe leiden dat het aantal asielzoekers in land B, waar een minder streng toelatingsregime heerst, toeneemt, en andersom. De verscherping van de asielwetgeving in Duitsland in 1993, bijvoorbeeld, gaf een jaar later een verhoging van het aantal asielverzoeken in Nederland te zien (Van Wissen & Jennissen, 2008). Voor cijfers over herkomst- en bestemmingslanden van asielzoekers wordt verwezen naar de paragrafen 5.3.2 en 5.3.3. In paragraaf 5.6 wordt verder ingegaan op de factoren die de asielstroom naar Nederland in de toekomst kunnen beïnvloeden.

⁵⁸ Pb. EU C 254 van 19 augustus 1997; Trb. 1991, nr. 129 en Trb 1997, nr. 236.

5.3 Asielverzoeken in Nederland en de Europese Unie

In deze paragraaf wordt ingegaan op de omvang van asielmigratie naar Nederland. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de speciale groepen zoals alleenstaande minderjarige vreemdelingen/asielzoekers en uitgenodigde vluchtelingen. Om de recente ontwikkelingen beter te duiden wordt ook teruggekeken naar de voorafgaande jaren. Vervolgens wordt in paragraaf 5.3.2 het aantal asielverzoeken in Nederland in Europese context gezet. De Nederlandse informatie over asielzoekers is afkomstig van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De asielcijfers voor de overige Europese landen voor de jaren vanaf 1996 zijn ontleend aan de database van het Statistisch Bureau van de Europese Unie (Eurostat). De gegevens voor de jaren vóór 1996 zijn afkomstig van de UNHCR.

Doordat de definities van asielverzoek in andere Europese landen soms afwijken van de Nederlandse definitie laten wij voor de jaren vóór 2007 het totale aantal asielverzoeken zien. Vanaf 2007 zijn wel de aantallen eerste verzoeken bekend.⁵⁹ Voor de leesbaarheid worden in dit hoofdstuk de termen asielzoeker en asielverzoek door elkaar gebruikt.

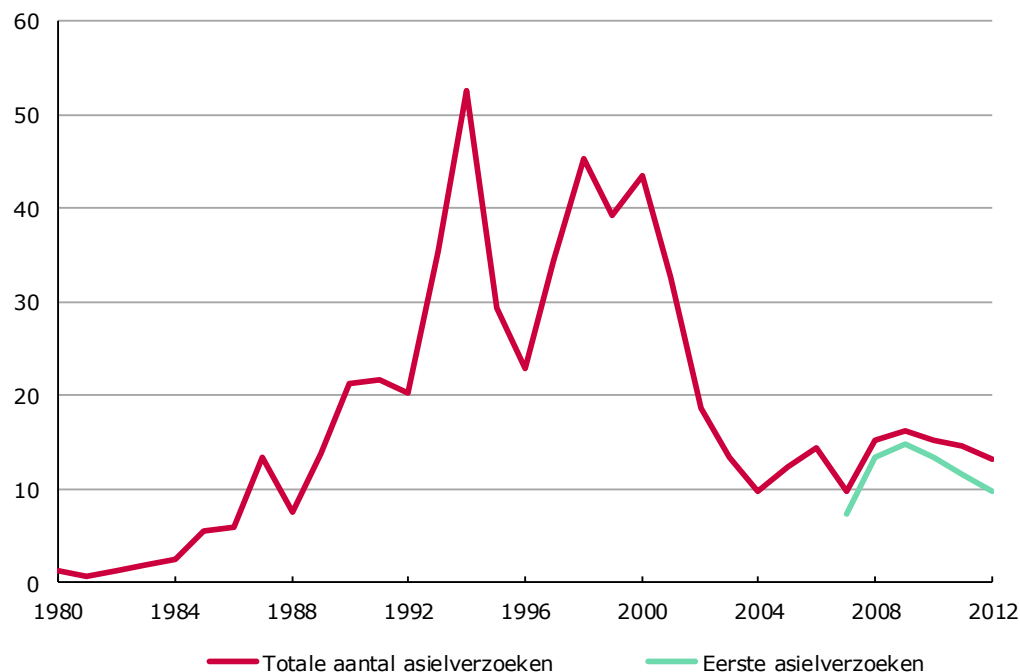
5.3.1 Asielinstroom naar Nederland sinds de jaren tachtig

In figuur 5.2 wordt het aantal in Nederland ingediende asielverzoeken weergegeven voor de jaren 1980 tot en met 2012. Vanaf 2007 is informatie beschikbaar over het aantal *eerste* asielaanvragen, oftewel het aantal *personen* dat een asielverzoek indient. Over de periode 1985 t/m 2006 is het totale aantal asielverzoeken gegeven. Hier gaat het in feite om het aantal *asielprocedures*, omdat asielzoekers meerdere asielverzoeken kunnen indienen. Voor de leesbaarheid worden in dit hoofdstuk de termen asielzoeker en asielverzoek door elkaar gebruikt.

⁵⁹ In de meeste EU-landen bestaat de mogelijkheid dat asielzoekers meer dan één asielverzoek indienen. Een volgend asielverzoek kan worden ingediend als er sprake is van nieuwe feiten. Soms is er ook zonder nieuwe feiten aanleiding een asielverzoek opnieuw te beoordelen, bijvoorbeeld als het beleid ten aanzien van veilige herkomstlanden is gewijzigd. Soms hebben de gegevens voor de lidstaten van de Europese Unie betrekking op het aantal eerste asielverzoeken, maar in andere gevallen kan geen onderscheid worden gemaakt naar eerste verzoeken en volgende verzoeken en gaat het om het totale aantal verzoeken. Ook voor Nederland is niet voor alle jaren aan te geven hoe groot het aantal volgende verzoeken is. Vanaf augustus 2006 kan de IND wel eerste en volgende aanvragen onderscheiden, maar voor eerdere jaren is dit niet mogelijk. Voor de jaren vóór 2007 hebben we daarom in deze bijdrage het totale aantal asielverzoeken gegeven. Vanaf 2007 zijn wel de aantallen eerste verzoeken bekend.

Figuur 5.2 Ingediende asielverzoeken in Nederland*

x 1.000



* De cijfers over 2012 zijn voorlopig.

Zie tabel b5.1 in bijlage 5.2. voor de onderliggende cijfers.

Bron: IND, bewerking CBS

Vanaf de tweede helft van de jaren tachtig van de vorige eeuw is het aantal asielzoekers in Nederland sterk gestegen. Vooral in de jaren negentig kwamen grote aantallen asielzoekers naar Nederland en naar andere landen van de Europese Unie. In die jaren was het aantal asielzoekers veel groter dan in de eerste jaren van deze eeuw. In de periode van 2000 tot en met 2012 kwamen jaarlijks gemiddeld 16.500 asielzoekers naar Nederland. Het jaarlijks aantal asielzoekers in de jaren negentig van de vorige eeuw bedroeg bijna het dubbele hiervan, namelijk 32.200.

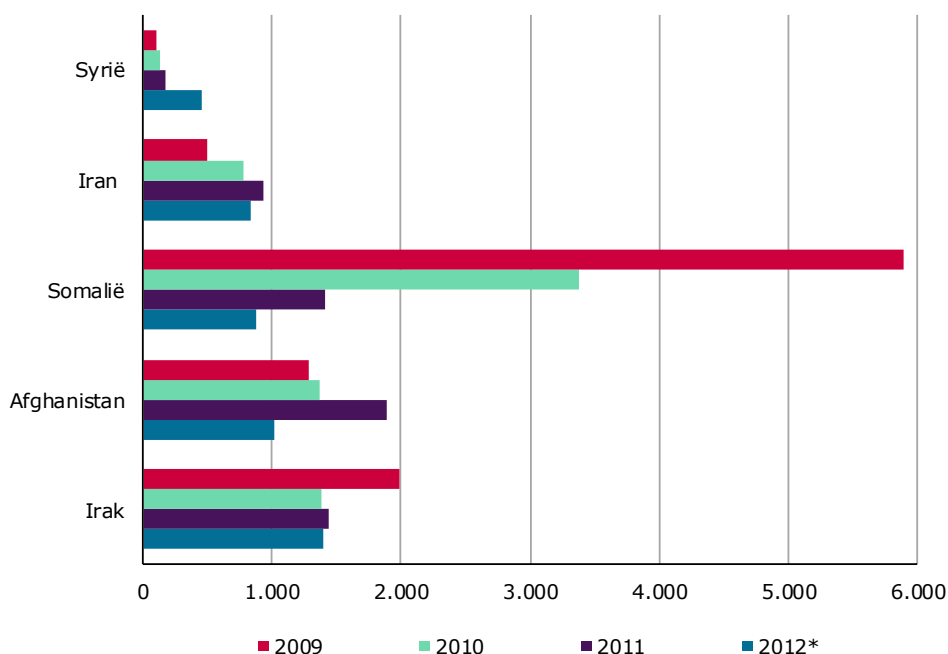
In het piekjaar 1994 werden in Nederland 52.600 asielverzoeken ingediend. Het betreft hier het totale aantal asielverzoeken: eerste, tweede en volgende aanvragen. De hoge aantallen asielzoekers in de jaren negentig hingen onder meer samen met de oorlog in voormalig Joegoslavië en de onrust in Afghanistan en Irak. 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 in eerste instantie vooral afkomstig uit Bosnië. 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 nam het aantal asielzoekers mede onder invloed van de internationale ontwikkelingen af. De laatste jaren schommelt het jaarlijkse aantal asielzoekers in Nederland tussen de 7.000 en 15.000 (eerste aanvragen). Niet alle asielzoekers mogen overigens in Nederland blijven. In paragraaf 5.4 gaan we hier nader op in. In 2012 zijn er in Nederland 13.200 asielverzoeken ingediend, waarvan er 9.700 eerste verzoeken waren. Het aantal eerste asielverzoeken was daarmee 16% minder dan in 2011. Ook in dat jaar was het aantal al gedaald. Voor het eerst sinds

2007, toen er 7.400 asielzoekers naar Nederland kwamen, lag het aantal eerste asielverzoeken in 2012 weer onder de 10.000.

Herkomstlanden van de asielzoekers

Irak is het land waar in 2012 het grootste aantal asielzoekers (1.400) vandaan kwam. In 2011 was Afghanistan nog het belangrijkste herkomstland, maar het aantal uit dit land is bijna gehalveerd van 1.900 naar 1.000 in 2012. Uit Somalië kwamen ook veel minder asielzoekers. Het aantal asielzoekers uit Syrië is als gevolg van de burgeroorlog in dat land sterk toegenomen. In 2012 kwamen 450 Syrische asielzoekers naar Nederland tegen een kleine 200 in 2011. Ook in 2013 heeft deze ontwikkeling doorgezet: tot en met november zochten 2260 Syriërs hun toevlucht tot Nederland, een vervijfvoudiging ten opzichte van heel 2012.

Figuur 5.3 Asielzoekers naar nationaliteit



* Voorlopig cijfers.

Zie tabel b5.2 in bijlage 5.2 voor de onderliggende cijfers.

Bron: IND, bewerking CBS

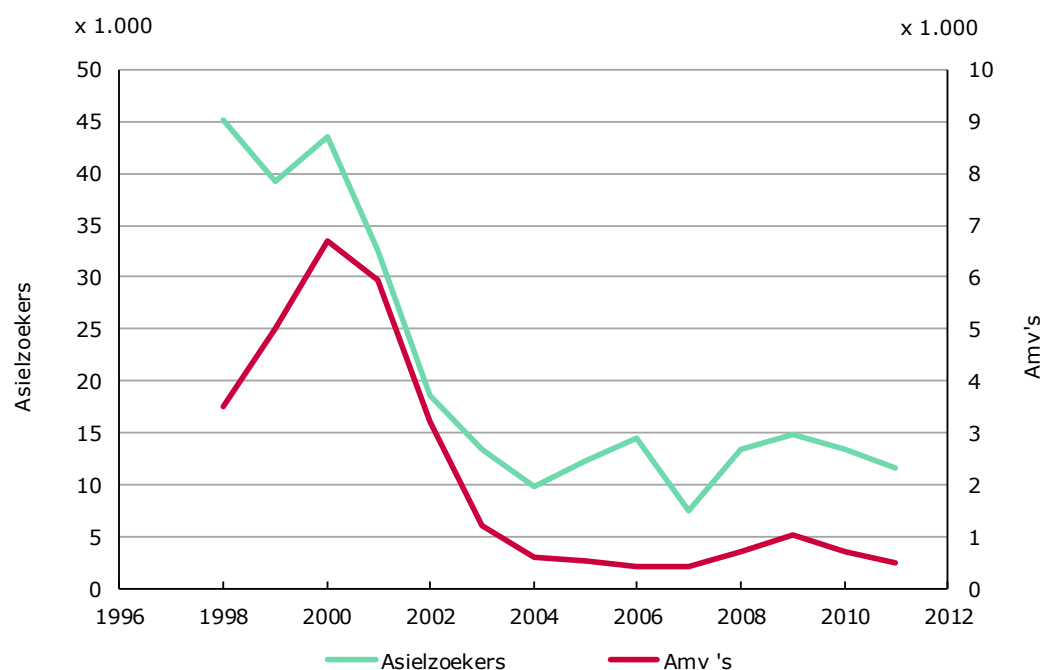
Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Een bijzondere groep asielzoekers zijn de alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's, voorheen alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's)). Dit zijn minderjarige asielzoekers of vreemdelingen die Nederland zijn binnengekomen zonder meerderjarige ouder(s) of eventuele in het buitenland toegewezen voogd en wiens meerderjarige ouder(s) of eventuele in het buitenland toegewezen voogd zich niet reeds in Nederland bevinden. In 2011 (het meest recente jaar waar we amv-cijfers over hebben) kwamen bijna 500 amv's naar Nederland. In 2010 waren dit er nog 700. Dit is overigens een stuk minder dan rond de eeuwwisseling. In het piekjaar 2000 ging het om 6.700 kinderen.

Rond de eeuwwisseling was ruwweg één op de zes asielzoekers een amv. Na 2000 is het aantal alleenkomende kinderen sterk afgenomen. Alleen in 2009 kwam het

aantal nog boven de 1.000 uit. De laatste jaren is ongeveer één op de twintig asielzoekers een amv.

Figuur 5.4 Asielzoekers en alleenstaande minderjarige vreemdelingen in Nederland



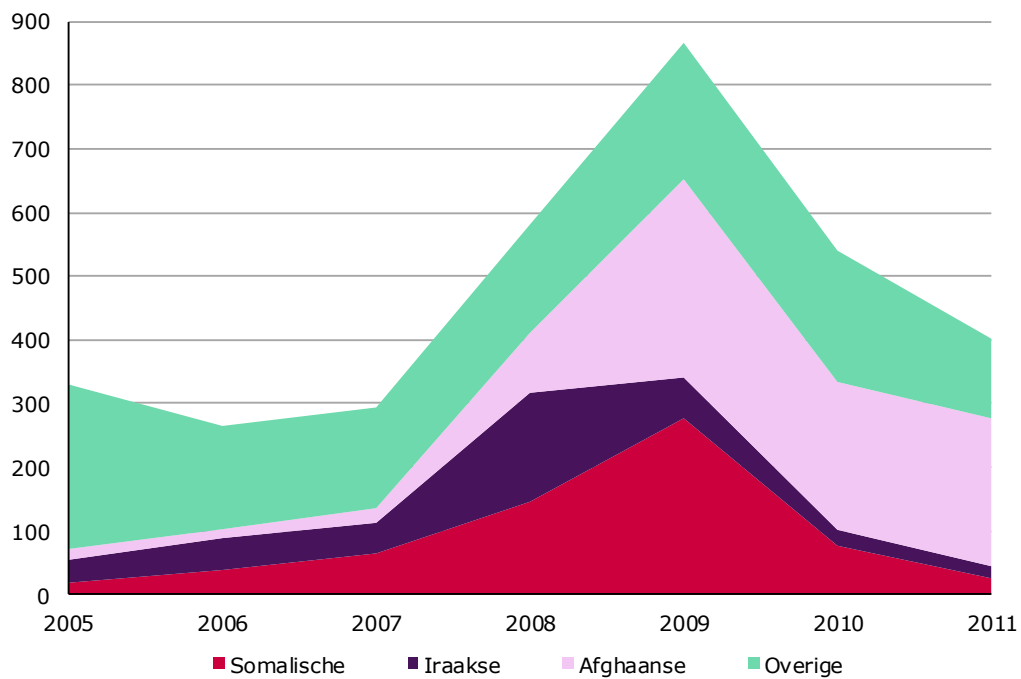
Zie tabel b5.3 in bijlage 5.2 voor de onderliggende cijfers voor de amv's.

Bron: IND, bewerking CBS

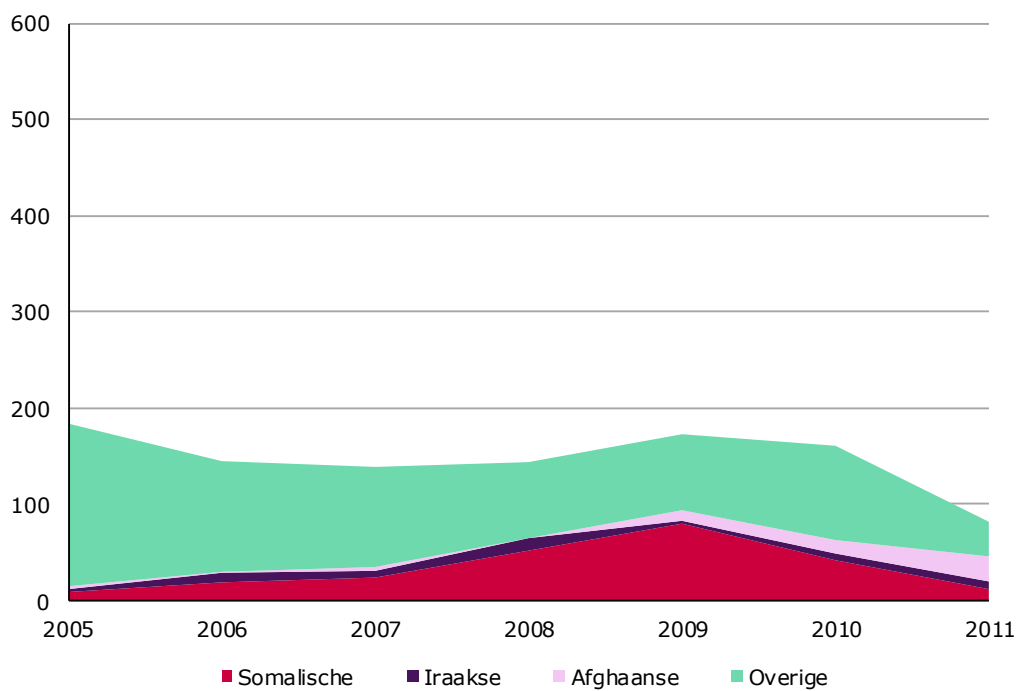
Vanaf 2009 komen veel alleenstaande minderjarige vreemdelingen uit Afghanistan. In 2011 was meer dan de helft afkomstig uit dit land. In 2008 waren de Somaliërs nog de grootste groep. Rond de eeuwwisseling kwamen amv's vooral uit Angola, Guinee, Sierra Leone en China. Over de periode 2005-2011 waren drie op de vier amv's jongens. Vooral uit Afghanistan en Somalië kwamen veel jongens naar Nederland. Twee derde van de amv's die in 2011 naar Nederland kwamen, was 16 of 17 jaar.

Figuur 5.5 Alleenstaande minderjarige vreemdelingen naar geslacht en nationaliteit

a Jongens



b Meisjes



Zie tabel b5.4 in bijlage 5.2 voor de onderliggende cijfers.

Bron: IND, bewerking CBS

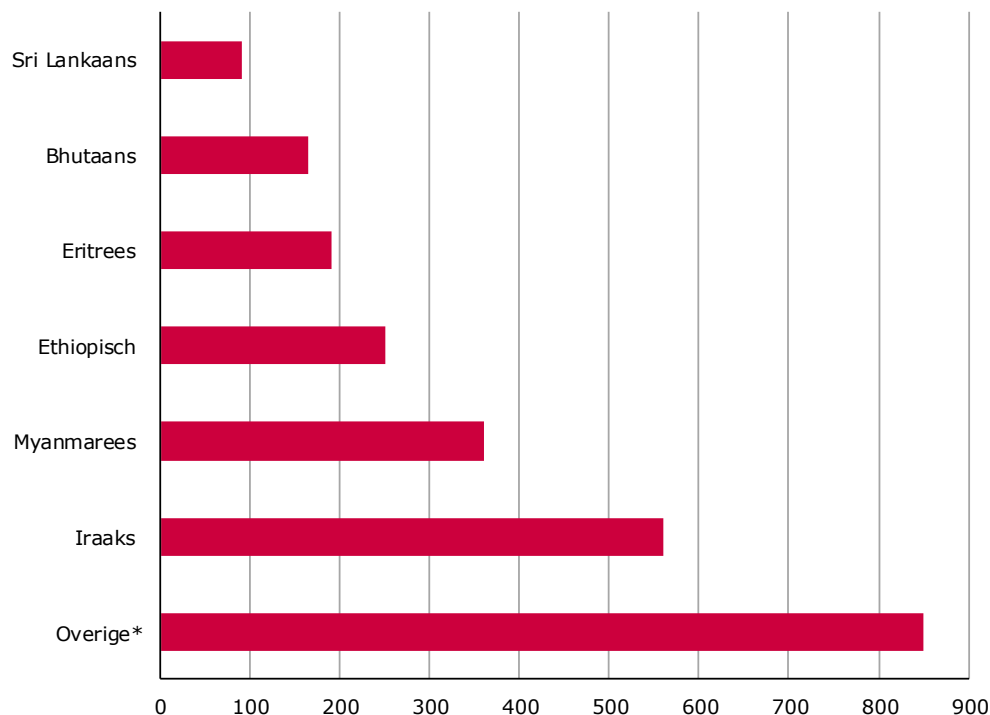
Uitgenodigde vluchtelingen

Een tweede bijzondere categorie wordt gevormd door de uitgenodigde vluchtelingen. Deze vluchtelingen worden door de IND op voordracht van UNHCR geselecteerd en hebben recht op een verblijfsvergunning zonder dat zij de Nederlandse asielprocedure moeten doorlopen. Daarom zijn ze ook niet in de hierboven beschreven cijfers over asielaanvragen meegeteld. De cijfers over uitgenodigde vluchtelingen in deze subparagraaf kunnen als een aanvulling op de asielcijfers worden beschouwd.

Tijdens zogenoemde 'selectiemissies' wordt beoordeeld of vluchtelingen voor hervestiging in Nederland in aanmerking komen. Aan deze missies nemen medewerkers van het COA, de IND en het ministerie van Buitenlandse Zaken deel. De bestemmingen worden vastgesteld in overleg met de UNHCR en de landen die het programma ondersteunen. De UNHCR draagt de vluchtelingen voor hervestiging voor en de IND beslist uiteindelijk wie wordt geselecteerd.

Nederland nodigt per jaar gemiddeld 500 vluchtelingen uit om zich in Nederland te vestigen. Het gaat om mensen die vaak jarenlang onder heel moeilijke omstandigheden in vluchtelingenkampen hebben geleefd. Bijna een kwart van de uitgenodigde vluchtelingen die in de periode 2008 tot en met 2012 naar Nederland zijn gekomen was afkomstig uit Irak. Ook uit Myanmar, Ethiopië, Eritrea en Bhutan kwamen naar verhouding veel uitgenodigde vluchtelingen. De herkomstlanden van deze vluchtelingen zijn niet altijd dezelfde als die van asielzoekers die in Nederland asiel aanvragen. Uit Irak komen ook veel asielzoekers, maar uit Myanmar en Bhutan juist relatief weinig. Dit heeft onder meer te maken met de ligging van de herkomstlanden ten opzichte van Nederland en de reismogelijkheden. Asielzoekers komen, in tegenstelling tot uitgenodigde vluchtelingen, op eigen gelegenheid naar Nederland, al dan niet met hulp van mensensmokkelaars.

Figuur 5.6 Uitgenodigde vluchtelingen naar nationaliteit, 2008-2012



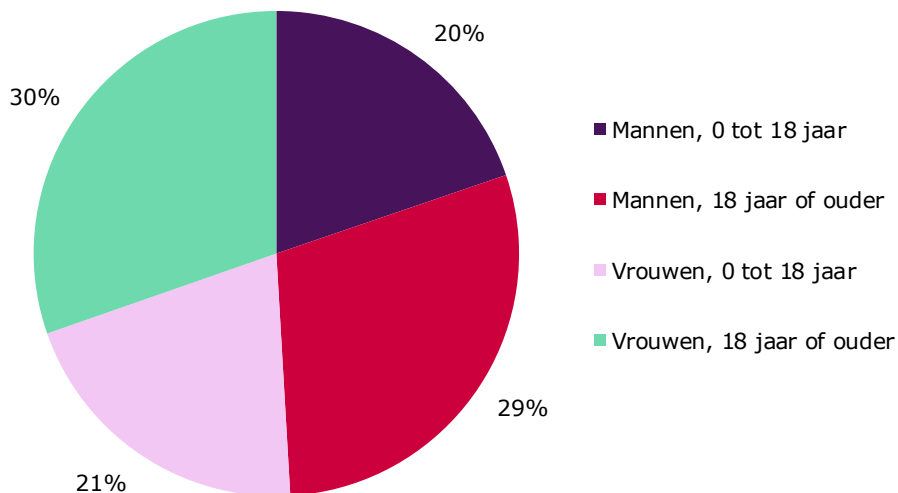
* Inclusief staatloos en onbekend.

Zie tabel b5.5 in bijlage 5.2 voor de onderliggende cijfers.

Bron: IND, bewerking CBS

Iets meer dan de helft van de uitgenodigde vluchtelingen in de periode 2008-2012 was vrouw. Onder de asielzoekers in dezelfde periode was dit ruim een derde. Onder de uitgenodigde vluchtelingen zijn ook relatief meer jongeren: 40% van de uitgenodigde vluchtelingen was jonger dan 18 jaar tegen ongeveer 30% bij de asielzoekers.

Figuur 5.7 Uitgenodigde vluchtelingen naar leeftijd en geslacht, 2008-2012



Bron: IND, bewerking CBS

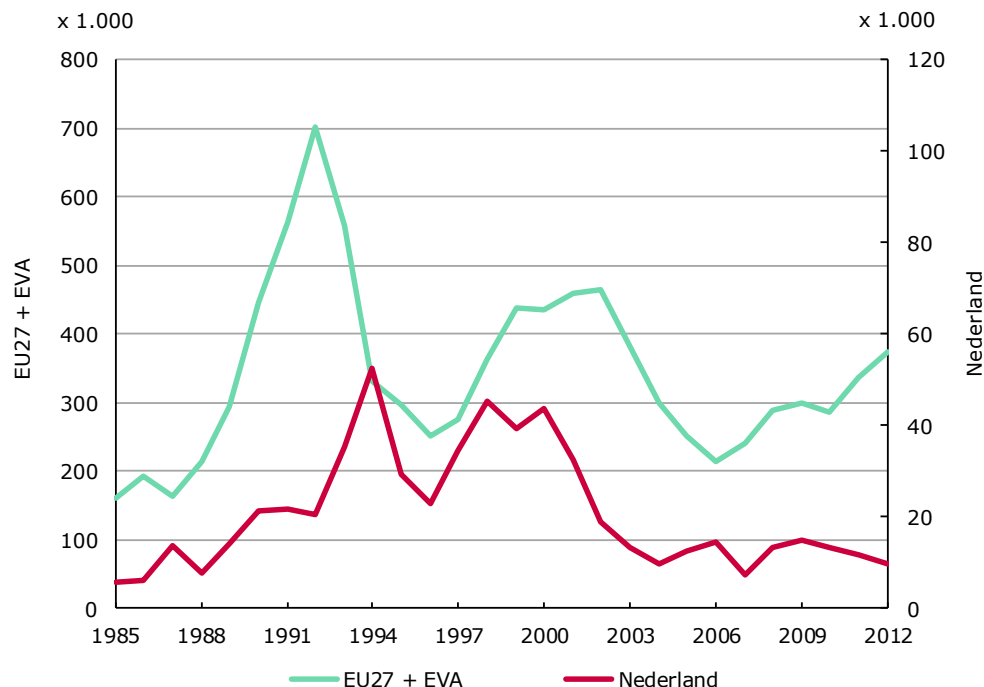
Het aantal mensen dat in 2012 wereldwijd moest vluchten wordt door de UNHCR geschat op 7,6 miljoen (UNHCR, 2013). Verreweg de meesten daarvan verblijven in eigen land of in één van de buurlanden. Eind 2012 waren wereldwijd 10,5 miljoen vluchtelingen en ongeveer 17,7 miljoen ontheemden (mensen die binnen het eigen land zijn gevlucht) onder de hoede van de UNHCR.

5.3.2 Asielstroom naar Nederland in Europese context

Asielverzoeken in Nederland en Europa: een kort historisch overzicht

Figuur 5.8 geeft het aantal in Nederland en in de Europese Unie (EU) en de EVA-landen ingediende asielverzoeken weer voor de jaren 1985 tot en met 2012. Aan gezien nog niet alle landen van de EU en EVA in staat zijn alleen de *eerste* asielverzoeken te leveren, betreft het hier voor de gehele periode het *totale* aantal asielverzoeken, dat wil zeggen eerste en volgende verzoeken. Het gaat hier in feite om het aantal asielprocedures waarbij asielzoekers die meer dan één asielverzoek indienen meerdere keren worden geteld. De cijfers voor Nederland hebben.

Figuur 5.8 Asielverzoeken in Nederland en in de EU- en EVA-landen



Zie tabel b5.6 in bijlage 5.2 voor de onderliggende cijfers voor EU27 en EVA-landen.

Bronnen: IND, Eurostat en UNHCR

Het aantal asielzoekers dat een asielverzoek indiende in een van de landen van de EU is vanaf de tweede helft van de jaren tachtig van de vorige eeuw sterk gestegen. Vooral in de eerste helft van de jaren negentig kwamen grote aantallen asielzoekers naar Nederland en naar andere landen van de EU. Belangrijke oorzaak voor de grote aantallen asielzoekers in die jaren waren de val van de Muur in 1989, de burgeroorlog in voormalig Joegoslavië en later de onrust in Afghanistan en Irak.

In het piekjaar 1992, toen de spanning in voormalig Joegoslavië op een hoogtepunt lag, vroegen bijna 700.000 asielzoekers asiel aan in een van de landen van de EU. Ruim 60% van deze verzoeken (438.000) werd ingediend in Duitsland dat een jaar later het asielbeleid aanscherpte. Asielverzoeken van mensen die via andere EU-landen en andere veilige derde landen naar Duitsland waren gekomen, werden direct afgewezen. Door deze maatregel nam het aantal asielzoekers in Duitsland de jaren daarna sterk af (tot 127.000 in 1994), maar begon het aantal in Nederland (en ook in het Verenigd Koninkrijk) te stijgen. Er bleek sprake van een 'waterbed-effect': een afname van de instroom in het ene land had een toename van de instroom in het andere land tot gevolg, en andersom.

Na de sterke daling van het aantal asielverzoeken in de EU tot 1996 trad in de tweede helft van de jaren negentig weer een stijging op die verband hield met de onrust in Afghanistan en Irak en met de oorlog in Kosovo. Het verloop in het eerste decennium van deze eeuw laat allereerst een daling zien. Oorzaken van deze daling waren de verscherpte asielwetgeving in onder andere Nederland en het Verenigd Koninkrijk en de relatief gunstige internationale ontwikkelingen in o.a. Afghanistan en voormalig Joegoslavië. Sinds 2007 is sprake van een stijgende trend in het aantal ingediende asielverzoeken in de EU.

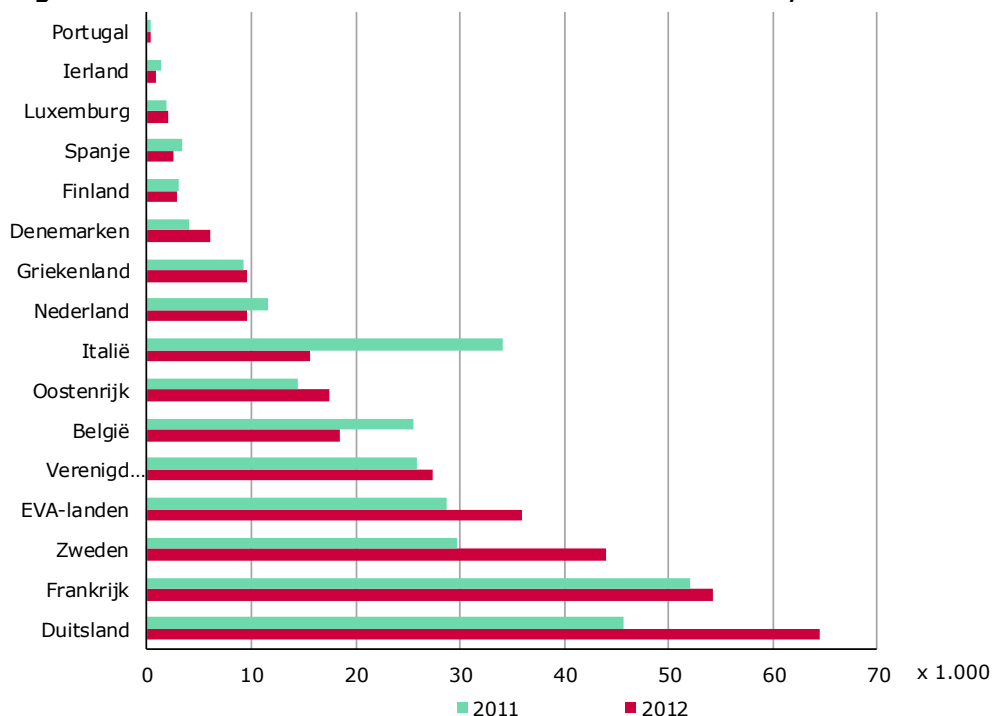
Recente ontwikkelingen in de asielinstroom in Nederland en Europa

In 2012 registreerde Eurostat 335.000 eerste en volgende asielverzoeken in de EU en bijna 40.000 in de vier EVA-landen (Eurostat, 2013). In bijna 90% van de gevallen ging het om eerste asielverzoeken (resp. 296.000 en 36.000 verzoeken). Binnen de landen van de EU en EVA zijn er grote verschillen wat betreft het aandeel tweede en volgende aanvragen in het totale aantal verzoeken. Europees gezien lag dit aandeel in 2012 op 10%, met uitschieters naar boven in België (35%) en Nederland (26%) en een overwegend zeer laag aandeel vervolgvragen in de zuidelijke lidstaten en Zweden (minder dan 1%).

Het aantal asielzoekers dat in 2012 naar een van de 27 EU-landen kwam lag 8% hoger dan in 2011 toen 275.000 asielzoekers een verzoek in de EU indienden. Duitsland was in 2012 met afstand het land waar de meeste (eerste) verzoeken werden ingediend (bijna 65.000), gevolgd door Frankrijk (54.000) en Zweden (44.000). In de jaren 2008-2011 stond Frankrijk telkens op nummer 1 wat betreft het aantal ingediende verzoeken met Duitsland op de tweede (2010-2011), derde (2009) of vijfde (2008) plaats.

Het merendeel van de landen kreeg in 2012 meer asielverzoeken te verwerken dan in 2011. Figuur 5.9 toont het aantal asielverzoeken in de West-Europese landen van de EU en de EVA-landen voor 2011 en 2012. Met name in Duitsland (+ 19.000) en Zweden (+ 14.000) werden meer asielaanvragen ingediend. Deze stijging is mede te verklaren door de samenstelling van de asielstroom naar de verschillende landen (zie verder paragraaf 5.3.3). De stijging in Duitsland in 2012 komt vooral voor rekening van asielaanvragen uit Servië (12.800 asielverzoeken in 2012) en Syrië. De toename van asielaanvragen in Zweden is vooral toe te schrijven aan de Syrische vluchtelingen: in 2012 werden er 7.920 asielverzoeken ingediend, tegen 640 in 2011. In Italië daarentegen halveerde het aantal verzoeken tot 16.000, en ook in België en Nederland was er sprake van een daling van het aantal asielaanvragen. De daling in België wordt deels veroorzaakt door een daling van het aantal aanvragen uit Servië en Irak. De daling uit Servië houdt verband met het feit dat dit land sinds 1 juni 2012 in België op de lijst met veilige herkomstlanden staat (EMN, 2013). De scherpe uitschieter in Italië in 2011 had te maken met het feit dat in dat jaar grote aantallen asielzoekers vanuit Noord-Afrika (met name uit Tunesië en Libië) via onder andere het eilandje Lampedusa een verblijfsvergunning probeerden te krijgen.

Figuur 5.9 Eerste asielverzoeken in EU- en EVA-landen, 2011 en 2012



Zie tabel b5.7 in bijlage 5.2 voor de onderliggende cijfers.

Bron: Eurostat

Nederland kwam in 2012 met 9.700 asielzoekers op de achtste plaats van de 27 lidstaten van de Europese Unie.

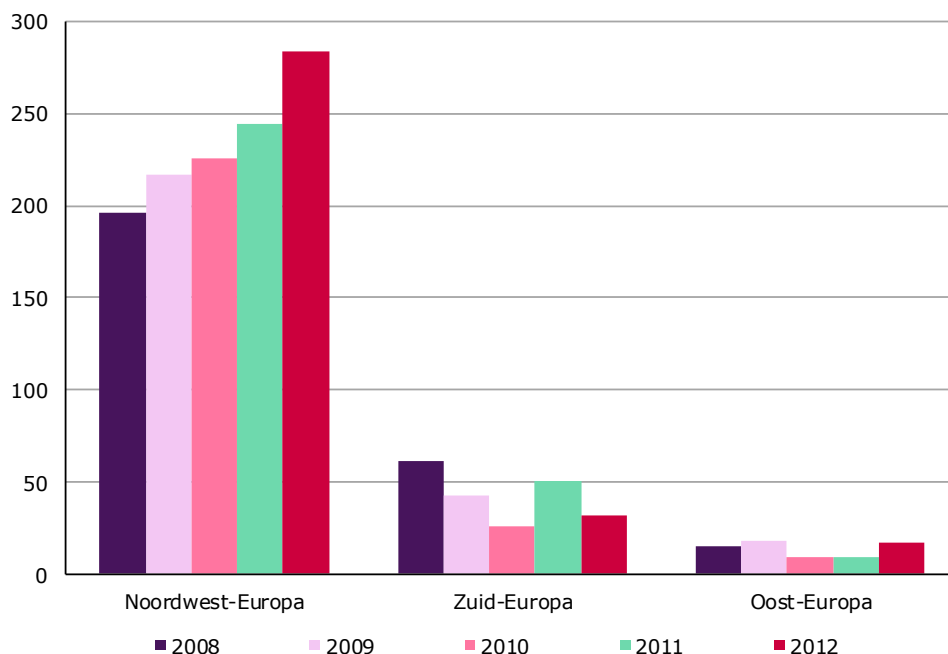
Het eerdergenoemde 'waterbedeffect', waarbij een afname van de instroom in het ene land een toename van de instroom in het andere land betekent, leidt ertoe dat de asielinstroom naar de afzonderlijke EU-lidstaten wordt bepaald door de totale instroom naar de EU als geheel en door de verdeling van die instroom over de landen.

Asielverzoeken binnen de verschillende regio's in Europa

Binnen Europa (de EU en EVA) kunnen met betrekking tot asielzoekers uit derde landen (landen die niet tot de EU of EVA behoren) drie subregio's worden onderscheiden (Wijkhuijs et al. 2011): Noordwest-Europa (België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland), Zuid-Europa (Griekenland, Italië, Spanje, Portugal, Cyprus en Malta), en Oost-Europa (de voormalige communistische landen die in 2004 en 2007 tot de EU zijn toegetreden). Van deze drie regio's is Noordwest-Europa veruit de belangrijkste bestemmingsregio voor asielzoekers (figuur 5.10). Sinds 2008 wordt iets meer dan 80% van alle asielverzoeken in Europa in één van de landen van Noordwest-Europa ingediend, nog eens 15% van de asielzoekers doet een verzoek in Zuid-Europa en de resterende 5% gaat naar het oosten van Europa. Het karakter van de landen van Oost-Europa in deze asielstromen is sinds hun toetreding tot de EU aanzienlijk veranderd. Vóór toetreding zochten asielzoekers uit deze regio bescherming in met name Noordwest-Europa. Sinds hun EU-lidmaatschap vervullen de Oost-Europese landen min of meer een transitfunctie voor asielzoekers uit oostelijker gelegen gebieden van Europa die via het oosten van de EU toegang willen krijgen tot het noorden en westen van Europa.

Figuur 5.10 Eerste asielverzoeken in Europa per regio, 2008-2012

x 1.000

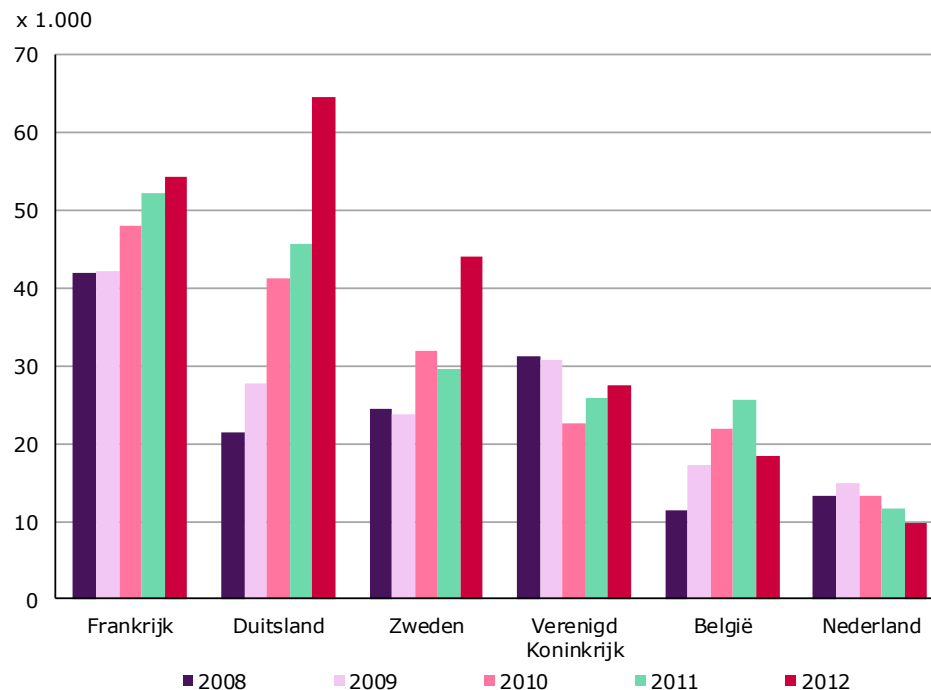


Bron: Eurostat

Het in verhouding lage aantal asielzoekers dat naar Zuid-Europa gaat heeft onder meer te maken met de emigratiegeschiedenis en het migratiebeleid in deze regio. In de landen van Zuid-Europa vindt regelmatig regularisatie van illegalen plaats en in deze regio bestaat, meer dan in Noordwest-Europa, relatief veel ruimte voor al dan niet legale, laaggeschoolde (seizoens)arbeiders. Potentiële asielzoekers in deze landen gaan mogelijk eerder aan de slag als illegale arbeider dan dat zij een asielverzoek indienen (Cangiano en Strozza, 2008).

Binnen Noordwest-Europa zijn het vaak de grote landen die de meeste asielverzoeken te verwerken krijgen. In de periode 2008 t/m 2012 werden in Frankrijk, Duitsland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk gemiddeld per jaar de meeste asielverzoeken ingediend. Daarnaast valt het hoge aantal verzoeken in België op, dat sinds 2009 aanzienlijk meer asielzoekers ziet komen dan Nederland (figuur 5.11).

Figuur 5.11 Eerste asielverzoeken in Noordwest-Europa: top 5 bestemmingslanden en Nederland, 2008-2012



Zie tabel b5.8 in bijlage 5.2 voor de onderliggende cijfers.

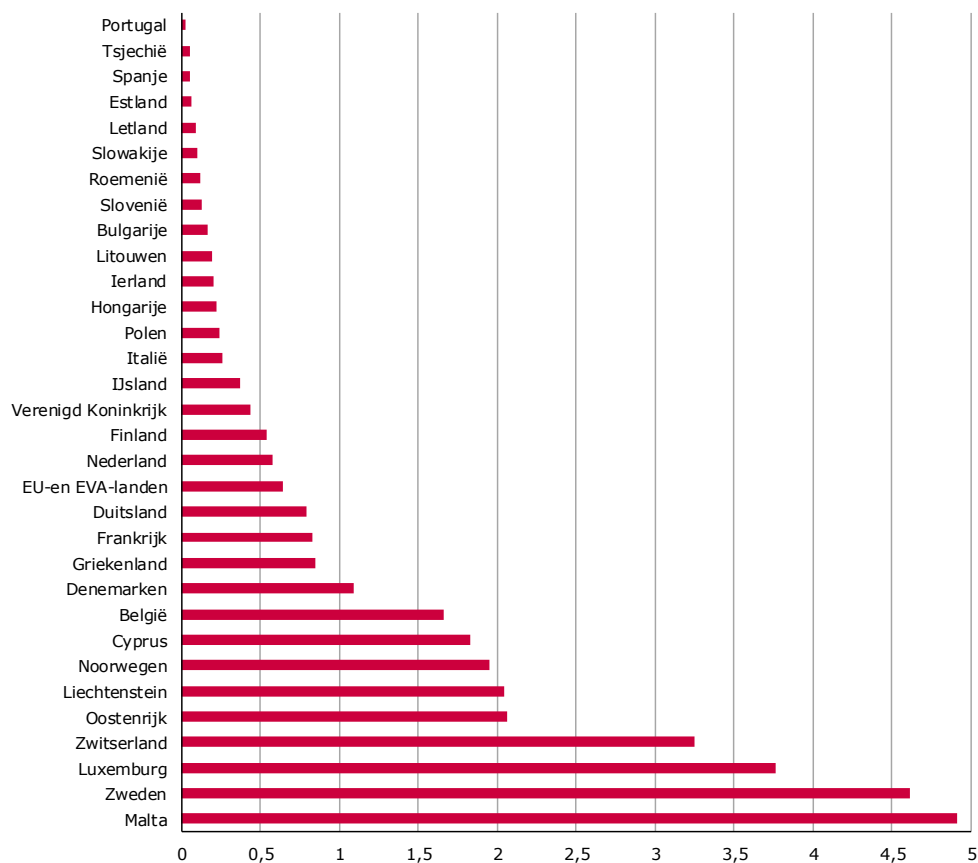
Bron: Eurostat

Binnen Zuid-Europa is Italië veruit het belangrijkste land van bestemming voor asielzoekers. Iets meer dan de helft van alle asielzoekers die naar deze regio gaan komt in Italië terecht. Een soortgelijk patroon is zichtbaar voor Oost-Europa waar Polen iets meer dan de helft van alle asielverzoeken in deze regio voor zijn rekening neemt.

Het aantal asielverzoeken gerelateerd aan het inwonertal

Het beeld verandert aanzienlijk als we de asielverzoeken relateren aan het inwonertal van de EU- en EVA-landen. Relatief gezien tellen de kleine landen Malta en Luxemburg in 2012 een groot aantal asielzoekers met respectievelijk 4,9 en 3,8 asielverzoeken per 1.000 inwoners (figuur 5.12). Ook Cyprus en Liechtenstein kennen een in verhouding groot aantal verzoeken. Duitsland, dat absoluut gezien in 2012 het grootste aantal asielverzoeken kende, bevond zich met 0,8 verzoeken per 1.000 inwoners iets boven het Europees gemiddelde van 0,6. Van de top 5 bestemmingslanden die in figuur 5.11 worden getoond telt Zweden met 4,6 verzoeken per 1.000 inwoners het hoogste aandeel asielzoekers. Het Nederlandse aandeel was met 0,6 iets lager dan het gemiddelde voor alle EU- en EVA-landen maar opvallend lager dan dat van buurland België dat met 1,7 verzoeken per 1.000 inwoners nog juist in de top 10 staat.

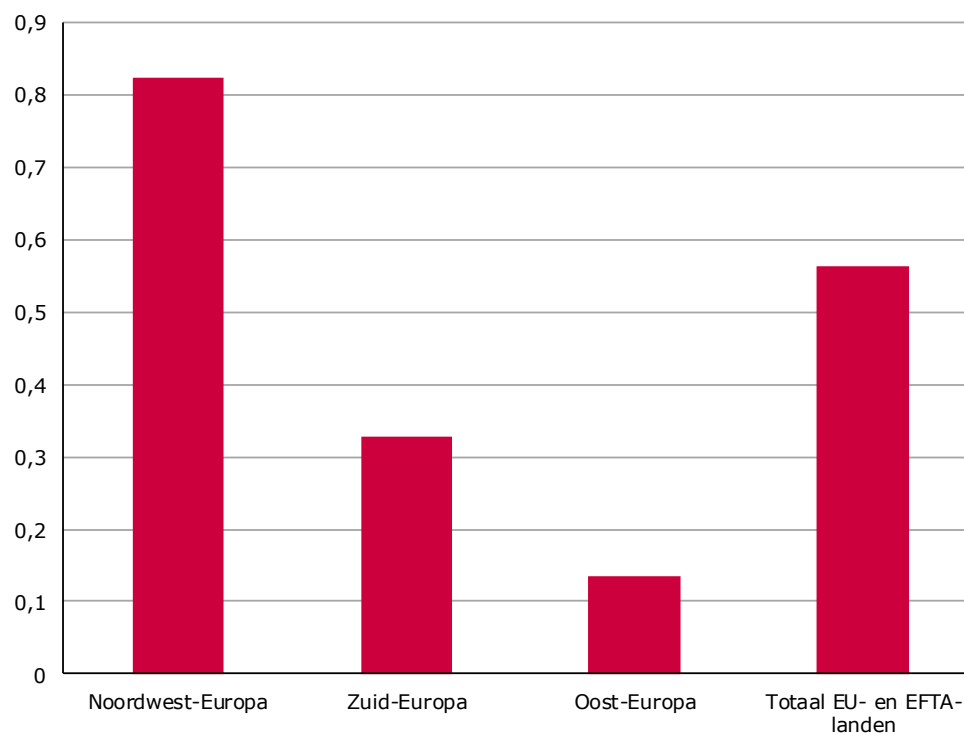
Figuur 5.12 Eerste asielverzoeken in de EU/EVA per 1.000 inwoners, 2012



Bron: Eurostat

Bekijken we het relatieve aantal asielverzoeken in de hiervoor genoemde drie regio's, dan kent Noordwest-Europa niet alleen absoluut gezien het grootste aantal asielverzoeken maar is ook het relatieve aandeel in deze regio groter dan in de andere twee regio's. In de periode 2008-2012 telde Noordwest-Europa gemiddeld 0,8 verzoeken per 1.000 inwoners per jaar, bijna drie keer zoveel als Zuid-Europa en vijf keer zoveel als in Oost-Europa (figuur 5.13). Het Europees gemiddelde in deze vijf jaar lag iets onder de 0,6 verzoeken per 1.000 inwoners.

Figuur 5.13 Eerste asielverzoeken in EU/EVA per 1.000 inwoners, naar regio, gemiddelde over 2008-2012



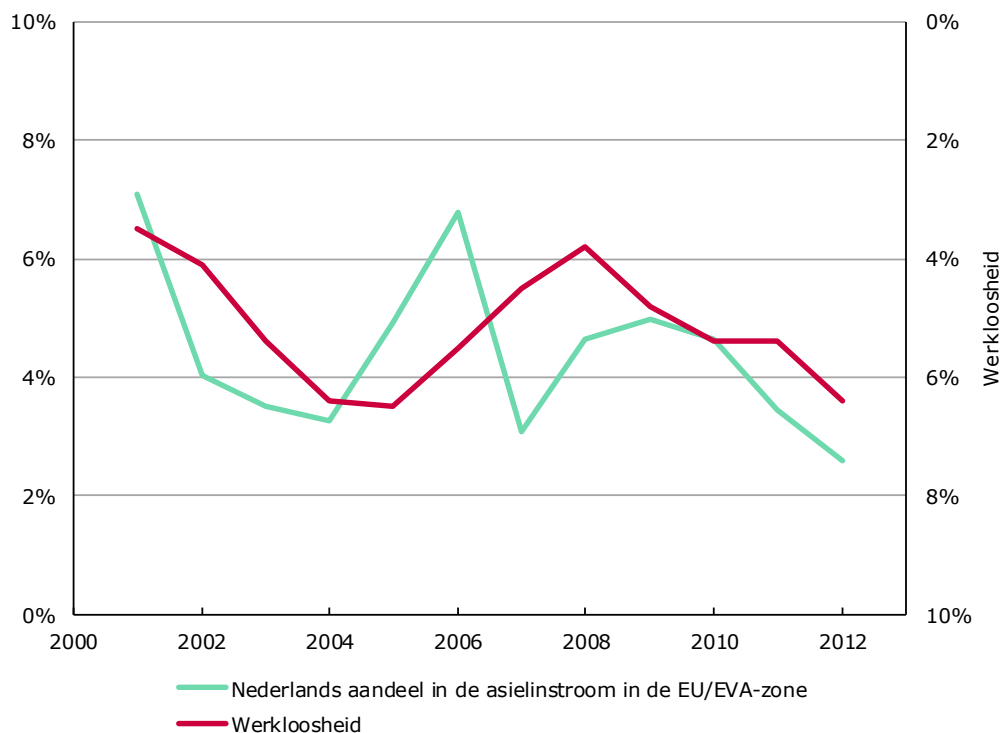
Bron: Eurostat

Het Nederlands aandeel in de asielinstroom en de werkloosheid in Nederland

Het welvaartverschil tussen het land van bestemming en het land van herkomst is in het geval van asielzoekers die naar Europa komen meestal erg groot. Bescheiden veranderingen in deze toch al grote welvaartsverschillen hebben dan ook nauwelijks enige invloed op de neiging om tot asielmigratie over te gaan. Een belangrijke barrière die potentiële asielmigranten er daarentegen wel van kan weerhouden te migreren, is het toelatingsbeleid van het bestemmingsland. De striktheid van de toelatingscriteria⁶⁰ van rijke geïndustrialiseerde bestemmingslanden wordt vaak mede bepaald door de vraag naar arbeidskrachten (zie ook Jennissen, 2011). De economische situatie in de bestemmingslanden kan dan ook vooral worden gebruikt om verschillen in het aantal asielzoekers in de loop van de tijd in een bepaald land en tussen bestemmingslanden onderling te verklaren. Hierbij zijn bijvoorbeeld de werkloosheidsverschillen tussen de bestemmingslanden onderling van belang. Het is echter goed mogelijk dat het absolute werkloosheidsniveau in Nederland positief correleert met het relatieve werkloosheidsniveau in Nederland in vergelijking met de overige landen in de EU/EVA-zone. Men kan zich dan ook met recht afvragen of er een samenhang bestaat tussen de ontwikkeling van het aantal eerste asielaanvragen in Nederland en de fluctuaties in het Nederlandse werkloosheidspercentage. In figuur 5.14 zijn beide variabelen tegen elkaar afgezet in de periode van 2001 tot en met 2012.

⁶⁰ Wat asielzoekers betreft moeten we de term 'toelatingscriteria' enigszins nuanceren. Het gaat hier niet om criteria die worden toegepast vóórdat de asielzoeker in Nederland arriveert, maar om de criteria die worden gehanteerd bij de beoordeling van de asielaanvraag die de asielzoeker na aankomst in Nederland indient.

Figuur 5.14 Werkloosheidspercentage en aandeel asiolverzoeken in Nederland



Bron: Eurostat

Figuur 5.14⁶¹ duidt in de periode 2001-2012 op een bepaalde mate van samenhang in Nederland tussen het werkloosheidspercentage en het aandeel van Nederland in de asielinstroom in de EU/EVA-landen. Toch zien we in de betreffende periode incidenteel (vooral in de jaren 2004-2007) een gelijktijdige stijging of daling van zowel het aandeel in de asielinstroom als de werkloosheid. Dit zou, naast uiteraard ontwikkelingen in de overige factoren die van belang kunnen zijn, veroorzaakt kunnen worden door een sterkere stijging of daling van het werkloosheidspercentage in de andere landen in de EU/EVA-zone.

5.3.3 De samenstelling van de Europese asielinstroom: landen van herkomst en bestemming

Grootste groep asielzoekers in Europa sinds 2009 afkomstig uit Afghanistan

De herkomst- en bestemmingslanden van asielzoekers in Europees verband worden onder andere bepaald door de situatie in de herkomstlanden. Ook andere factoren, zoals reeds aanwezige migrantengroepen, de ligging van het land, het beleid ten aanzien van asielzoekers in de diverse bestemmingslanden, de economische situatie in zowel het land van herkomst als het land van bestemming en eventuele koloniale banden tussen herkomst- en bestemmingsland spelen een rol in de spreiding van asielzoekers over Europa.

In 2012 werden in de 27 landen van de EU en de vier EVA-landen in totaal 374.000 (eerste en volgende) asiolverzoeken ingediend. Evenals in de voorgaande drie jaren was Afghanistan ook in 2012 het belangrijkste herkomstland voor de EU- en EVA-

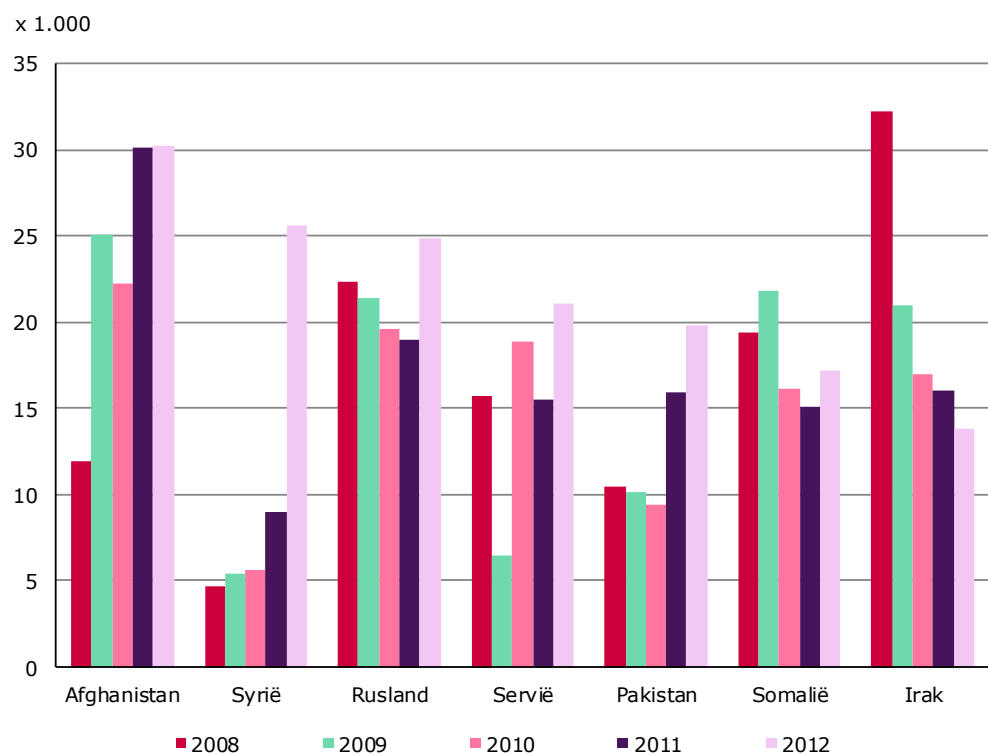
⁶¹ Let wel, in figuur 5.14 is de as voor het werkloosheidspercentage ondersteboven weergegeven. Parallel lopende lijnen zouden derhalve op *negatieve* samenhang duiden.

regio. In totaal dienden 30.000 Afghanen een asielverzoek in Europa in, ongeveer 8% van het totale aantal verzoeken in Europa.

Na Afghanistan was Syrië het land waar de meeste asielzoekers vandaan kwamen. Door de burgeroorlog in dat land nam het aantal Syrische asielverzoeken in 2012 toe tot ruim 25.000, vrijwel een verdrievoudiging ten opzichte van 2011.

Van de voornaamste herkomstlanden toont Irak als enige een duidelijk dalende trend. In 2008 was dit land met ruim 32.000 verzoeken nog het belangrijkste herkomstland voor de landen in Europa, in 2012 is dit aantal met 60% afgenomen tot bijna 14.000 (figuur 5.15).

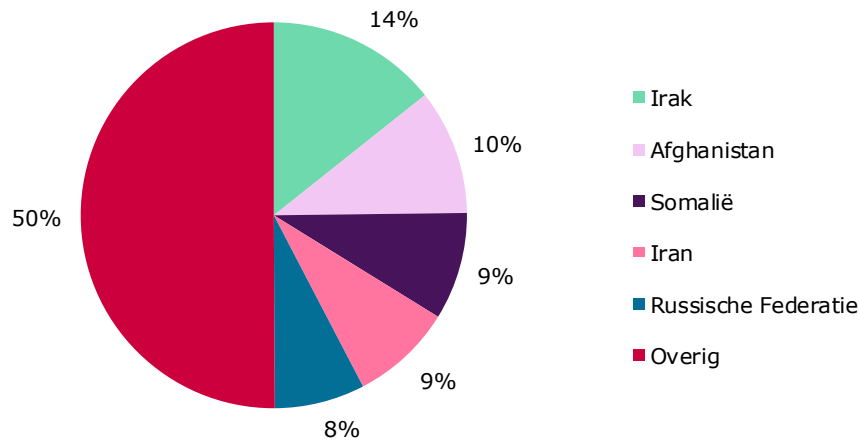
Figuur 5.15 Belangrijkste herkomstlanden van asielzoekers in de EU/EVA-landen, 2008-2012



Bron: Eurostat

Nederland laat wat betreft de belangrijkste herkomstlanden een iets ander beeld zien dan de Europese regio als geheel. Irak was in 2012 het belangrijkste herkomstland, gevolgd door Afghanistan en Somalië (figuur 5.16). De sterke stijging van het aantal Syrische asielzoekers in Europa (een verdrievoudiging in 2012 ten opzichte van 2011) zien we ook in Nederland terug, maar absoluut gezien gaat het nog om geringe aantallen: 450 (eerste) verzoeken in 2012 tegen 170 in 2011.

Figuur 5.16. Top 5 herkomstlanden van asielzoekers in Nederland, 2012



Bron: Eurostat

Relatie tussen landen van herkomst en bestemmingslanden in Europa

Tabel 5.1 laat voor een aantal landen van bestemming in Europa de top 3 van herkomstlanden van asielzoekers zien. Verschillende factoren die een rol spelen in de spreiding van asielzoekers over Europa (zie het begin van deze paragraaf) worden hier zichtbaar. Zo weerspiegelen de voormalige Britse invloeden in Pakistan zich in een naar verhouding groot aantal Pakistaanse asielzoekers dat naar het Verenigd Koninkrijk gaat. Het belang van de ligging van een (bestemmings)land zien we het duidelijkste bij Duitsland en Polen: de grootste groep asielzoekers die naar Duitsland gaat komt uit Servië terwijl Rusland het voornaamste herkomstland is voor Polen.

De aantrekkingskracht van reeds aanwezige migrantengroepen op (nieuwe) groepen asielzoekers speelt in diverse bestemmingslanden een rol. Afghanen in Duitsland en Nederland, Congolezen in Frankrijk, Irakezen in Nederland, Somaliërs in Nederland en Zweden, Russen en Georgiërs in Polen en Iraniërs in het Verenigd Koninkrijk vormen inmiddels getalsmatig substantiële migrantengroepen in de genoemde landen en kunnen een rol spelen in de keuze van asielzoekers voor een bestemming in Europa.

Tabel 5.1 Top 3 herkomstlanden van asielzoekers naar enkele landen van bestemming in Europa, 2012

Land van herkomst	Land van bestemming									
	België	Duitsland	Frankrijk	Italië	Nederland	Oostenrijk	Polen	Verenigd Koninkrijk	Zweden	Zwitserland
Afghanistan	3.290	7.840		1.365	1.020	4.015			4.760	
Syrië		7.930							7.920	
Rusland	2.655		5.930			3.110	6.085			
Pakistan				2.365		1.825		4.880		
Servië		12.810								
Somalië					875				5.695	
Iran								3.250		
Irak					1.390					
Georgië							3.235			
DR Congo			5.500							
Nigeria				1.515						2.745
Sri Lanka			3.825					2.160		
Eritrea										4.410
Guinee	2.190									
Tunesië										2.240
Armenië							415			
Overige landen	20.150	49.070	46.200	12.105	6.430	8.500	1.020	17.970	25.570	19.050
Totaal	28.285	77.650	61.455	17.350	9.715	17.450	10.755	28.260	43.945	28.445

* Eerste asielverzoeken.

Bron: Eurostat

Box 5.1 Bronnen asielcijfers EU- en EVA-landen

De bron voor vrijwel alle cijfers in paragraaf 5.3 is de database van Eurostat. Alleen in het historische overzicht in figuur 5.8 is voor de jaren t/m 1995 gebruikgemaakt van de database van de UNHCR. De data die in beide bronnen zijn opgenomen zijn aangeleverd door de nationale overheden.

Definitie asielinstroom

De EU-verordening betreffende internationale migratie en asiel, die in 2007 van kracht is geworden, schrijft voor dat EU-lidstaten met ingang van het verslagjaar 2009 naast het totale aantal asielverzoeken ook het aantal *eerste* asielverzoeken moeten registreren en aanleveren aan Eurostat.

Vrijwel alle EU-lidstaten konden in 2012 cijfers conform deze verordening leveren. Op basis van de beschikbare informatie schat Eurostat dat het aandeel eerste verzoeken in 2012 voor alle EU-lidstaten ongeveer 90% van het totale aantal verzoeken bedraagt (Eurostat, 2013).

Voor Nederland, dat sinds augustus 2006 in staat is ook eerste asielverzoeken te leveren, zijn waar mogelijk de aantallen eerste asielverzoeken getoond.

De officiële Nederlandse asielcijfers betreffen sinds augustus 2006 alle in behandeling genomen asielverzoeken van individuen die een eerste asielverzoek hebben ingediend of namens wie een eerste asielverzoek is ingediend, met inbegrip van Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (amv's), exclusief uitgenodigde vluchtelingen. Tot die datum betroffen de asielcijfers zowel eerste als tweede en volgende en overige* aanvragen. Het gaat om aanvragen die in Nederland of aan de grens van Nederland zijn ingediend.

De definities die andere landen hanteren of in het verleden hebben gehanteerd kunnen op elk onderdeel van de Nederlandse definitie afwijken. Zo heeft ook Duitsland tot 1995 tweede en volgende asielaanvragen meegeteld (zie www.bamf.de). Het Verenigd Koninkrijk telde tot een aantal jaren geleden alleen hoofdaanvragers, en niet de aanvragen van de zogenoemde *dependents* (meereizende gezinsleden), terwijl Frankrijk in sommige jaren de aanvragen van minderjarigen tot 16 jaar buiten beschouwing liet (UNHCR, 2004) (zie ook Van der Erf et al., 2006).

* Vooral van in Nederland tijdens de asielprocedure geboren kinderen en van mensen in vreemdelingenbewaring.

5.4 Van asielzoeker naar asielmigrant: aandeel dat mag blijven

Verblijfsvergunningen en inwilligingspercentages

Sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 wordt een tweetal (asiel)vergunningen 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.

Met de beschikbare gegevens zijn inwilligingspercentages (het *aandeel* van de asielzoekers dat een verblijfsvergunning krijgt) moeilijk exact vast te stellen. Omdat de inwilliging van een asielverzoek vaak betrekking heeft op een verzoek uit een eerder jaar, mogen we het aantal inwilligingen in een jaar niet relateren aan het aantal ingediende asielaanvragen in datzelfde jaar. Ook het relateren van het aantal inwilligingen aan het totale aantal beslissingen kan misleidend zijn, omdat aan een inwilliging een afwijzende beslissing vooraf kan gaan. Na het instellen van beroep bij de rechter kan de asielzoeker dan alsnog een verblijfsvergunning krijgen. Doordat naar aanleiding van een enkel verzoek dus meerdere beslissingen kunnen worden genomen, zal deze methode (het relateren van het aantal inwilligingen aan het totale aantal beslissingen) feitelijk leiden tot een onderschatting van het percentage asielzoekers dat een verblijfsvergunning krijgt.

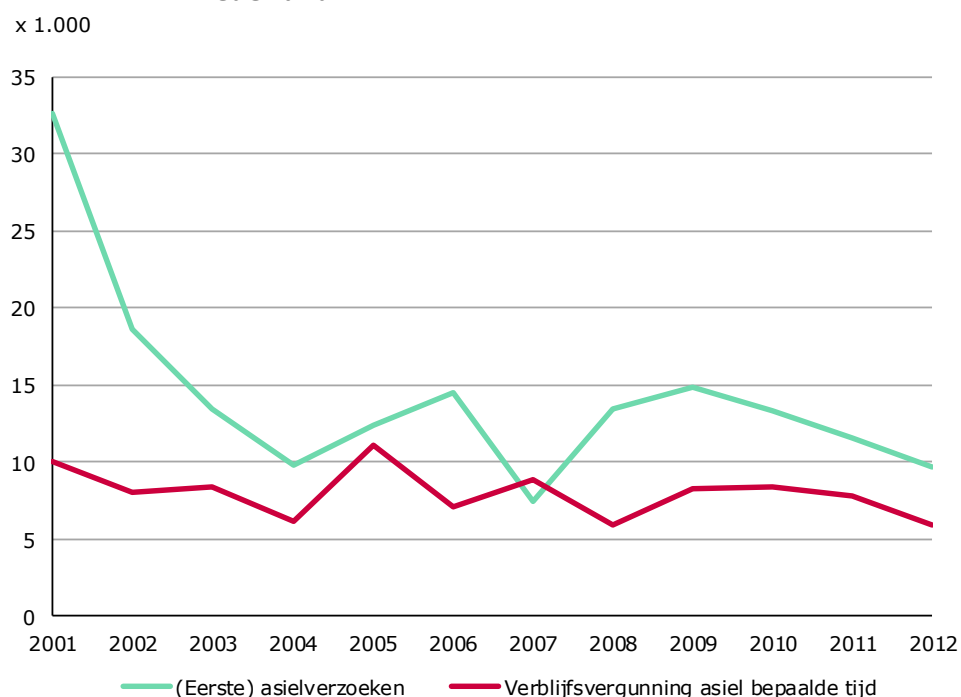
De beste manier om een beeld te krijgen van het aandeel inwilligingen, is een longitudinale benadering. Daarbij worden individuele asielzoekers vanaf het begin van de procedure tot de uiteindelijke beslissing gevolgd. De uitkomsten van de procedure worden hierbij gegroepeerd naar het jaar van de asielaanvraag. Door een dergelijke longitudinale of cohortbenadering krijgen we een beter inzicht in het verloop van asielprocedures. Daarbij zijn we in het bijzonder geïnteresseerd in het aandeel van de asielzoekers dat uiteindelijk een verblijfsvergunning krijgt en in de duur van procedures. Deze longitudinale cijfers zijn echter nog niet beschikbaar.

Er is wel informatie beschikbaar over het aandeel van de inwilligingen in het totale aantal beslissingen in eerste aanleg en in de beroepsfase. Volgens Eurostat viel in Nederland in 2012 41% van de beslissingen in eerste aanleg positief uit. Van de beslissingen na een beroep bij de rechter viel nog eens 39% positief uit. Voor de Europese Unie als geheel waren deze percentages lager: 28% in eerste aanleg en 19% in beroep. Dat de Nederlandse percentages naar verhouding hoog zijn heeft te maken met het feit dat Nederland veel asielzoekers krijgt uit landen waar de situatie heel onveilig is, zoals Somalië, Irak en Afghanistan. In totaal zijn in Nederland in de jaren 2008 t/m 2012 76.000 beslissingen in eerste aanleg genomen. In dezelfde jaren werden ruim 36.000 eerste asielvergunningen verleend. Hoewel, zoals gezegd, inwilligingspercentages op cohortbasis moeten worden vastgesteld, geven deze cijfers een indicatie dat ruwweg de helft van de asielzoekers in Nederland een verblijfsvergunning heeft gekregen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de asielprocedure per 1 juli 2010 is gewijzigd. Bovendien moet een aantal kanttekeningen worden gemaakt:

- Er bestaat een zeker tijdsverloop tussen een asielverzoek en de asielbeslissing. De verblijfsvergunningen in de figuur hebben daarom deels betrekking op asielaanvragen uit eerdere jaren.
- Uitgenodigde vluchtelingen worden niet meegeteld in de cijfers over (eerste) asielverzoeken omdat zij geen asielverzoek hoeven in te dienen. Zij zijn echter wel meegeteld in het aantal verleende vergunningen.

In figuur 5.17 zijn de aantallen asielverzoeken en de aantallen verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd voor de jaren 2001 tot en met 2012 weergegeven.

Figuur 5.17 Asielverzoeken en verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd in Nederland



Zie tabel b5.9 in bijlage 5.2 voor de onderliggende cijfers voor de verblijfsvergunningen.

NB: voor de zekerheid wordt hier nogmaals vermeld dat de cijfers in deze grafiek niet zonder meer op kalenderbasis aan elkaar gerelateerd mogen worden gezien het tijdsverloop tussen de asielaanvraag en de beslissing daarop.

Bron: IND, bewerking CBS

In de afgelopen periode betrof het merendeel van de door de IND verleende asielvergunningen de vluchtelingenstatus of internationale subsidiaire bescherming. Ook op basis van humanitaire gronden wordt een aanzienlijk deel geaccepteerd.

Inschrijving van asielzoekers in de GBA

De inschrijvingsprocedure van asielzoekers in de GBA is, zoals vermeld in paragraaf 5.1.1 niet hetzelfde als de inschrijving van andere immigranten. Asielzoekers worden doorgaans in de GBA ingeschreven – en daarmee als asielmigrant beschouwd – als zij een verblijfsvergunning krijgen en vanuit de opvang voor asielzoekers naar een woning doorstromen. Ook asielzoekers die minimaal een half jaar in de opvang voor asielzoekers verblijven kunnen in de GBA worden ingeschreven, ook als zij nog geen verblijfsvergunning hebben. Kinderen die in een asielzoekerscentrum worden geboren worden in de GBA ingeschreven, ook als de ouders (nog) geen verblijfsvergunning hebben en niet in de GBA staan ingeschreven.

Figuur 5.18 Asielzoekers en asielmigranten in Nederland, 1995-2012

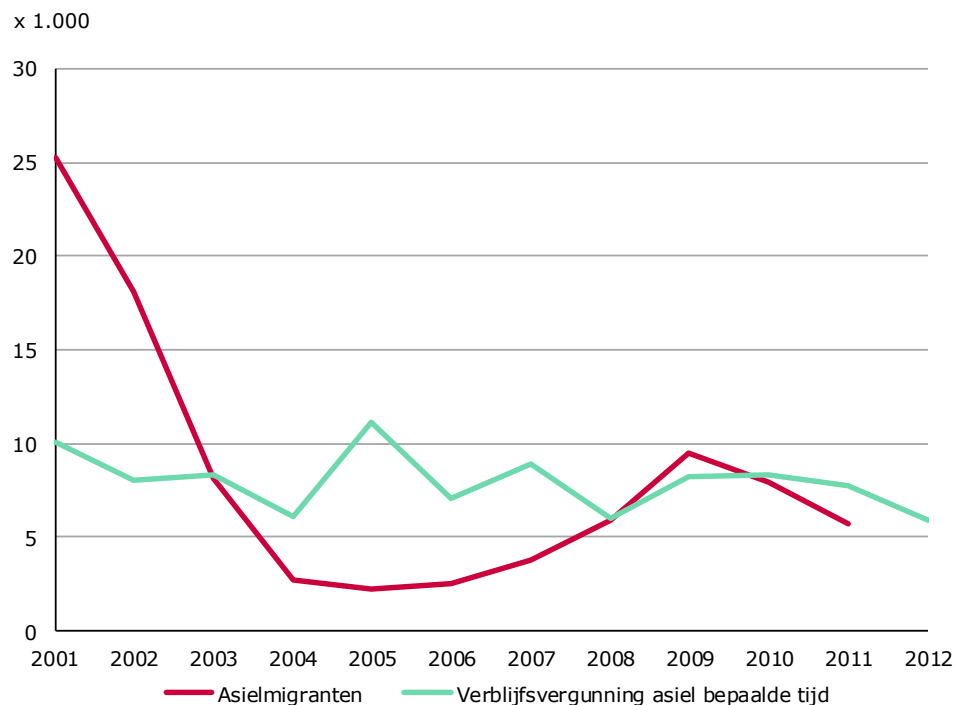


Bron: CBS/IND. Zie tabel b5.10 in bijlage 5.2 voor de onderliggende cijfers voor asielmigranten

Rond de eeuwwisseling bereikte het aantal asielmigranten een piek van meer dan 25.000, als gevolg van de hoge aantallen asielzoekers die in de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw waren binnengestroomd. Na 2002 is het aantal asielmigranten weer sterk afgenomen.

Het ligt misschien voor de hand te veronderstellen dat de jaarlijkse aantallen asielmigranten duidelijk verband houden met de aantallen (voormalige) asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben gekregen. Het verband tussen aantallen asielmigranten en verleende asielvergunningen is echter niet zo eenduidig: als we de aantallen asielmigranten vergelijken met de aantallen afgegeven asielvergunningen (figuur 5.19), dan valt op dat het verloop van het aantal afgegeven vergunningen veel gelijkmatiger is dan het verloop van het aantal asielmigranten. Dit heeft te maken met na-ijleffecten: als gevolg van de zeer hoge asielinstroom aan het eind van de vorige eeuw en het begin van deze eeuw zijn achterstanden ontstaan in de verwerking van het aantal asielaanvragen, terwijl asielzoekers veelal na een verblijf van een half jaar al wel werden ingeschreven in de GBA (hetgeen leidde tot een hoog aantal asielmigranten).

Figuur 5.19 Verblifsvergunningen en asielmigranten in Nederland



Het aantal asielmigranten reageert dus veel sneller op ontwikkelingen in de instroom van asielzoekers dan het aantal asielvergunningen.

Bron: IND/CBS

5.5 Terugkeer

De terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers geniet, net als de instroom van asielzoekers, al jarenlang politieke en maatschappelijke belangstelling. Het beleid is erop gericht het zelfstandig vertrek van niet-rechtmatig in Nederland verblijvende personen te stimuleren. Daarnaast zijn onder meer het vreemdelingen-toezicht en het gedwongen vertrek van zogenoemde 'verwijderbare' personen geïntensiveerd. Vanaf 1 januari 2007 coördineert de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) de terugkeertaken van de IND, de Vreemdelingenpolitie en de Koninklijke Marechaussee (TK 2005-2006, 19 637, nr. 1025; www.Dienstterugkeerenvertrek.nl). In het regeerakkoord van september 2010 werd aangekondigd dat het terugkeer- en uitzetbeleid zou worden aangescherpt en geïntensiveerd. Uitgangspunt van het terugkeerbeleid is, dat in beginsel alle vreemdelingen kunnen terugkeren naar hun land van herkomst (ACVZ, 2013b). Dit geldt dus ook voor de uitgeprocedeerde asielzoekers.

Als een asielverzoek wordt afgewezen, heeft de asielzoeker 28 dagen om Nederland zelfstandig te verlaten. Daarna kan gedwongen vertrek aan de orde zijn. De DT&V onderscheidt vier categorieën van vertrek: zelfstandig vertrek, gedwongen vertrek, niet aantoonbaar vertrek⁶² en (nog) niet bekend (Van der Haar, 2011). Onder zelfstandig vertrek wordt vrijwillig vertrek verstaan. In de Nederlandse wetgeving en door de DT&V wordt gesproken van 'zelfstandig' vertrek, omdat de mate van vrij-

⁶² In het geval van niet aantoonbaar vertrek gaat het om vreemdelingen van wie het daadwerkelijke vertrek uit Nederland niet met zekerheid vastgesteld kan worden.

willigheid te betwisten valt (Beltman, 2012). Dit geldt in grote mate voor de uitgeprocedeerde asielzoekers. De Vreemdelingenwet 2000, het Vreemdelingenbesluit en de Vreemdelingencirculaire vormen de wettelijke basis voor zelfstandig en gedwongen vertrek.⁶³ Hieronder wordt ingegaan op het beleid ten aanzien van deze twee vormen van terugkeer.⁶⁴

Box 4.2 Terugkeer van alleenstaande minderjarige asielzoekers

Een bijzondere groep vormen alleenstaande minderjarige asielzoekers, de zogeheten ama's of amv's. Dit zijn personen die jonger dan 18 jaar zijn bij binnenkomst in Nederland. Zij mogen alleen teruggestuurd worden als zij volgens de Nederlandse regering adequaat worden opgevangen in het land van herkomst, bijvoorbeeld bij familie of in een opvanghuis. Daarnaast genoten afgewezen minderjarige asielzoekers tot voor kort een bijzondere positie en mochten zij, als was vastgesteld dat er geen adequate opvang was in het herkomstland, op basis van een speciale amv-vergunning tot hun achttiende levensjaar in Nederland blijven. Per 1 juni 2013 is deze speciale amv-vergunning afgeschaft (TK 2011-2012, 27 062, nr. 75; TK 2012-2013, 27 062, nr. 88)* omdat het leidde tot onduidelijkheden omtrent het verblijfsperspectief van amv's en een aanzuigende werking op de instroom van minderjarigen zou kunnen hebben.

Tegelijkertijd heeft het kabinet Rutte II in het Regeerakkoord van 29 oktober 2012 aangegeven de positie van in Nederland gewortelde minderjarige vreemdelingen te willen versterken. Het betreft kinderen die al jaren in Nederland verblijven zonder uitzicht op een verblijfsvergunning. Onder bepaalde voorwaarden kunnen deze kinderen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. Daarvoor is een definitieve regeling en een overgangsregeling voor asielkinderen die tenminste vijf jaar in Nederland hebben verbleven ingesteld (EMN, 2013). Deze Regeling langdurig verblijvende kinderen ook wel het kinderpardon genoemd, is op 1 februari 2013 in werking getreden.⁶⁵

* Dit valt onder het zogenoemde Herijking beleid alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Er zal wel een specifiek buitenschuldbeleid worden ingevoerd voor minderjarige vreemdelingen die bij hun eerste verblijfsaanvraag jonger dan 15 jaar waren en die buiten hun schuld niet terug kunnen keren naar hun land van herkomst.

Zelfstandige terugkeer

Op 1 juli 2011 formuleerde de toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel in zijn brief 'Terugkeer in het vreemdelingenbeleid' een aantal maatregelen voor een beter en minder vrijblijvend terugkeerbeleid van vreemdelingen, waaronder asielzoekers (TK 2010-2011, 19 637, nr. 14362). Op 15 december 2011 zijn de nieuwe beleidsregels gepubliceerd met betrekking tot zelfstandige terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers. Om vrijwillig vertrek te bevorderen kunnen organisaties uit het maatschappelijk middenveld onder de nieuwe Beleidsregels aanspraak maken op gelden voor terugkeerprojecten. De toenmalige minister verwachtte dat dit nieuwe kader zelfstandig vertrek van uitgeprocedeerde asielzoekers, in het bijzonder van gezinnen met minderjarige kinderen, zou stimuleren (TK 2011-2012, 19 637, nr. 1566). In het nieuwe kader worden de voorzieningen voor de ondersteuning *in natura* (d.w.z. praktische hulp bij vertrek en herintegratie) ge-

⁶³ In paragraaf 5.2.2 is aandacht besteed aan de wijziging van de Vreemdelingenwet ter implementatie van de Europese Terugkeerrichtlijn waarmee het terugkeerbesluit en het inreisverbod werden geïntroduceerd

⁶⁴ Het gaat om personen die geen verblijfsvergunning hebben en niet vallen onder de Remigratiewet.

⁶⁵ Voor de overgangsregeling kon men tot 1 mei 2013 een verzoek indienen, voor de definitieve regeling na 1 mei 2013. Info IND www.ind.nl/organisatie/informatie-voor-jongeren/regeling%20langdurig%20verblijvende%20kinderen/Pages/default.aspx

combineerd met de bestaande regeling voor financiële ondersteuning. De nieuwe projecten worden gefinancierd uit het budget voor Migratie en Ontwikkeling (TK 2010-2011, 19 637, nr.14362) en ook inhoudelijk wordt in de projecten duurzame terugkeer nog meer gekoppeld aan de ontwikkelingssamenwerking. Het subsidiekader 'Vrijwillige, duurzame terugkeer en herintegratie van (ex) asielzoekers' bestaat alleen uit ondersteuning in natura en wordt beheerd door de DT&V.⁶⁶ In 2012 stelde het ministerie van Buitenlandse Zaken 2,5 miljoen euro beschikbaar voor deze projecten (DT&V, 2013, zie ook overzicht alle initiatieven). Uit een evaluatie blijkt dat de combinatie van steun in natura en financiële ondersteuning kan leiden tot een toename in deelname van terugkeerders aan *in natura* projecten (Frouws en Grimmus, 2012). De overheid blijft in vrijwillige terugkeer investeren, wat volgens haar niet alleen humaner en waardiger, maar ook goedkoper is dan gedwongen vertrek.

Zelfstandig vertrek via IOM

Zelfstandig vertrek kan gebeuren op eigen gelegenheid of met behulp van een terugkeerproject. Bij het stimuleren van het terugkeerbeleid is een grote rol weggelegd voor non-gouvernementele organisaties en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).⁶⁷ IOM is in de taakuitvoering onafhankelijk, maar wordt gefinancierd door de overheid. Zij voert sinds 1991 het 'Return and Emigration of Aliens from the Netherlands' (REAN-programma) uit dat onder andere bestaat uit voorlichting en advies, begeleiding bij vertrek en aankomst, vergoeding van bepaalde kosten (zoals vliegticket, reisdocumenten) en een ondersteuningsbijdrage om de eerste periode na vertrek na Nederland te kunnen overbruggen. De (ex-) asielzoekers die in aanmerking komen voor het REAN-programma kunnen op basis van Herintegratie Regeling Terugkeer (HRT) een extra reïntegratieondersteuning krijgen.⁶⁸ De facilitering van zelfstandig vertrek door de IOM is vastgelegd in de Vreemdelingencirculaire.

In een recent WODC-onderzoek (Leerkes et al., 2014) is onder andere een beeld gegeven van de (ontwikkelingen in de) mate van zelfstandige terugkeer via IOM onder afgewezen asielzoekers in de periode 2001 tot en met 2011. In het onderzoek wordt per cohort (het jaar waarin de asielzoeker is afgewezen) bekeken welk deel van de in eerste aanleg afgewezen asielzoekers in de daaropvolgende jaren vertrekt uit Nederland. In tabel 5.2 worden de cumulatieve percentages weergegeven voor de cohorten 2005, 2007 en 2009. Uit de cijfers is ten eerste af te lezen dat van alle asielzoekers die in 2005 in eerste aanleg werden afgewezen ('cohort 2005') in 2011 7% is teruggekeerd via IOM. In totaal is bijna 10% van het cohort aantoonbaar vertrokken in de jaren 2005 tot en met 2011. Omdat uit de tabel blijkt dat de percentages van uitstroom via IOM in 2011 hoger liggen voor het cohort 2007 en dat van het cohort 2009 weer meer mensen zijn uitgestroomd, wordt aangetoond dat de kans op terugkeer via IOM de afgelopen jaren is toegenomen. Wel blijven de percentages van zelfstandige terugkeer via IOM relatief laag.

⁶⁶ Zie www.dienstterugkeerenvertrek.nl/projectsubsidies/Vrijwillige_Terugkeer/Projectenoverzicht/

⁶⁷ Naast IOM zijn er andere organisaties die door de overheid gefinancierde terugkeerprojecten uitvoeren (voor een overzicht zie: Beltman, 2012).⁶⁷ Voor een evaluatie van een aantal projecten zie: Frouws en Grimmus, 2012).

⁶⁸ Per 1 oktober 2012 is er een nieuwe HRT regeling ingegaan die valt onder het nieuwe beleidskader.

Tabel 5.2 Cumulatieve percentages uitstroom cohorten 2005, 2007 en 2009*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Cohort 2005</i>							
Vertrek IOM	2,6	4,9	5,7	6,0	6,4	6,9	7,3
Uitzetting	0,4	0,5	1,0	1,5	2,0	2,4	2,5
Totaal aantoonbaar vertrek	3,0	5,4	6,7	7,5	8,4	9,3	9,8
<i>Cohort 2007</i>							
Vertrek IOM			2,1	3,0	4,0	4,8	5,5
Uitzetting			10,7	14,6	15,3	15,8	16,2
Totaal aantoonbaar vertrek			12,8	17,6	19,3	20,6	21,7
<i>Cohort 2009</i>							
Vertrek IOM					6,2	10,8	14,6
Uitzetting					9,4	14,6	16,6
Totaal aantoonbaar vertrek					15,6	25,4	31,2

* Bovenstaande tabel geeft de cumulatieve percentages van terugkeer per jaar weer. De percentages zijn dus gebaseerd op het aantal terugkeerders van cohort X in jaar Y gedeeld door het totale aantal afwijzingen voor cohort X.

Bron: ontleend aan Leerkes et al. (2014), cijfers IND en IOM Nederland

Gedwongen terugkeer

Vertrek is geen vrijblijvende optie. Als de vreemdeling niet vrijwillig het land wil verlaten, dan wordt gedwongen vertrek ter hand genomen (TK 2011-2012, 19 637, nr.1532). De gedwongen terugkeer van vreemdelingen blijkt in de praktijk echter te worden belemmerd door gebrek aan medewerking van vreemdelingen, maar ook door gebrek aan medewerking van herkomstlanden of het ontbreken van identiteitsdocumenten. In deze laatste gevallen wordt vaak de term 'buitenschuld' gebruikt. Deze uitgeprocedeerde asielzoekers mogen niet in Nederland blijven, maar kunnen naar eigen zeggen ook niet terugkeren naar hun land van herkomst. Deze mensen zoeken soms toevlucht in tentenkampen of 'vluchtkerken' om aandacht te vragen voor hun situatie. Deze vreemdelingen kunnen aanspraak maken op het zogenoemde 'buitenschuldbeleid'⁶⁹ op grond waarvan aan vreemdelingen die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken een verblijfsvergunning kan worden verleend. Het buitenschuldbeleid bedoeld voor vreemdelingen die zelfstandig willen vertrekken⁷⁰ maar er niet in slagen. In de praktijk willen veel vreemdelingen die er beroep op doen het liefst in Nederland blijven. Het toepassen van het buitenschuldbeleid op uitgeprocedeerde asielzoekers is problematisch, omdat deze groep vaak niet naar het land van herkomst terug wil, terwijl er sprake is van een 'inspanningsverplichting'. De uitgeprocedeerde asielzoekers die niet in Nederland mogen blijven maar dat wel willen, komen veelal in de illegaliteit terecht. De Nederlandse overheid wil illegaliteit van alle vreemdelingen, dus ook van asielzoekers, strafbaar stellen. Dit maakt deel uit van de in het regeerakkoord van 2010 gemaakte afspraken over strafbaarstelling van illegaal verblijf en de verbetering van het terugkeerbeleid. Het

⁶⁹ Het buitenschuldbeleid is sinds 1 juni 2013 vastgelegd in de Wet modern migratiebeleid, de artikelen 3.5 tweede lid, aanhef en onder i j° 3.48 tweede lid onder a van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000).

⁷⁰ Er is sprake van een 'inspanningsverplichting' om terug te keren waarbij de bewijslast bij de vreemdeling ligt.

wetsvoorstel Strafbbaarstelling illegaal verblijf vreemdelingen in Nederland is op 7 januari 2013 ingediend bij de Tweede Kamer.⁷¹

Determinanten van terugkeer

De overheid probeert op verschillende manier terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers te stimuleren of af te dwingen. Uit onderzoek (Leerkes et al, 2010; Van der Haar 2011) blijkt dat veel (bijna) uitgeprocedeerde asielzoekers een negatieve houding hebben ten opzichte van terugkeer en dat deze houding niet makkelijk te beïnvloeden is. De wil om terug te keren wordt bepaald door een aantal factoren:

- het beeld dat asielmigranten hebben van de levenskansen in het land van herkomst, vooral op het gebied van de maatschappelijke veiligheid;
- het beeld dat zij hebben van de levenskansen als illegale vreemdeling in Nederland en het risico op uitzetting dat verbonden is met een illegale verblijfsstatus;
- het beeld van de eigen gezondheid.

De zorgen om de veiligheid in het land van herkomst is de doorslaggevende factor in de beperkte mate van terugkeerintentie. De belangrijkste factor om te vertrekken is het slechte verblijfsperspectief in Nederland als illegale migrant. Dit slechte perspectief leidt niet tot enthousiasme over terugkeer, maar het vertrek wordt gezien als een noodzakelijk kwaad.

Deze resultaten werden aangevuld door een recent onderzoek (Leerkes et al., 2014) waaruit blijkt dat zelfstandige terugkeer van asielzoekers via IOM beïnvloed wordt door verschillende aspecten: zowel kenmerken van herkomstlanden als individuele kenmerken als beleidsmaatregelen dragen bij aan verschillen in de relatieve terugkeer. Ten eerste lijken toegenomen investeringen in de terugkeer van asielzoekers, in de vorm van financiële ondersteuning en (in beperkte mate) de inzet van zogeheten *native counsellors*, zich te hebben vertaald in hogere terugkeerpercentages via IOM. Ook zijn er indirecte aanwijzingen dat de oprichting van DT&V een beperkt positief effect heeft gehad op de mate van terugkeer via IOM. Asielzoekers afkomstig uit landen waar betere maatschappelijke condities gelden (een hoger BNP of een hoger niveau van democratische vrijheid) hebben vaker de neiging terug te keren naar deze landen, waarschijnlijk omdat zij hun levenskansen in deze landen relatief positief inschatten. Naar landen met minder goede condities vertrekken lagere percentages afgewezen asielzoekers. Vervolgens zijn er aanwijzingen dat de mate van binding met het herkomstland invloed heeft op de kans op terugkeer naar deze landen via IOM: asielzoekers die ouder waren toen zij migreerden hebben zich in hogere mate kunnen vestigen in hun land van herkomst en keren dan ook vaker terug. De mate van vestiging in Nederland lijkt tevens van belang voor het begrip van individuele verschillen in terugkeer via IOM. Asielzoekers die een grotere binding met Nederland lijken te hebben (bijvoorbeeld doordat zij met kinderen zijn die in Nederland naar school gaan) keren minder vaak terug naar het land van herkomst dan asielzoekers die zich in mindere mate gevestigd hebben (bijvoorbeeld alleenstaanden). In lijn met het idee dat grotere binding in het land van bestemming leidt tot minder terugkeer is het zo dat asielzoekers die relatief lang op een asielbeslissing hebben moeten wachten (een lange 'beslistijd') minder vaak terugkeren. Deze groep gaat daarnaast vaak in beroep tegen de beslissing: de asielzoekers hebben al langer de tijd gehad om zich in Nederland te vestigen en een afwijzing wordt daarom niet als rechtvaardig ervaren. In tegenstelling tot wat men zou verwachten lijkt een zeer korte beslistijd echter niet tot hogere terugkeeraantallen te leiden. De groep asielzoekers met een korte beslistijd heeft dan wel weinig tijd om zich te vestigen, maar gaat vaker in beroep tegen de beslissing (vermoedelijk omdat zij de beslissing vaker onrechtvaardig vinden) waardoor het verblijf in

⁷¹ www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33512_strafbaarstelling_illegaal.

Nederland alsnog langer duurt. Asielaanvragen met een lange *en* met een korte beslistijd leiden dus minder vaak tot terugkeer via IOM dan asielaanvragen met een gemiddelde beslistijd.

5.6 Prognose

In deze paragraaf gaan wij na hoe bepaalde push en pull factoren de toekomstige omvang en samenstelling van de asielmigratie naar Nederland kunnen beïnvloeden. Na een kwalitatieve bespreking volgt een kwantitatieve prognose.

5.6.1 Kwalitatieve analyse

Migratie van specifieke asielgroepen: een mogelijke toename van asielzoekers

De omvang en de samenstelling van de asielinstroom wordt allereerst bepaald door gebeurtenissen in de landen van herkomst en laat zich alleen al daarom moeilijk voorspellen. De onstabiele situatie in Syrië, bijvoorbeeld, kan leiden tot een verdere toename van de asielzoekers uit dat land in Nederland. Voorlopige cijfers over 2013 laten zien dat Syrië na Somalië het belangrijkste herkomstland van asielzoekers in Nederland is (IND, 2013). De asielzoekersstroom uit Syrië lijkt te continueren en zelfs een eventuele val van het huidige regeringshoofd Assad betekent niet dat het land veilig en stabiel wordt (Fargues, 2012). De toekomstige spreiding van Syrische asielzoekers over Noordwest-Europa is afhankelijk van een aantal factoren.

- 1 Asielzoekers kiezen bij voorkeur bestemmingen waar al familieleden of landgenoten wonen (Wijkhuijs et al., 2011). Op basis daarvan kan men verwachten dat Syriërs in eerste instantie in hun toevlucht blijven zoeken in landen als Zweden en Duitsland en niet bijvoorbeeld in Nederland waar (nog) geen grote groepen landgenoten wonen. Indien de asielstroom echter blijft toenemen, wijken de asielzoekers mogelijk ook naar andere landen uit.
- 2 Het *beleid van de bestemmingslanden* kan de spreiding van Syrische asielzoekers over Europa beïnvloeden. Als het coulante toelatings- en opvangbeleid in Zweden en Duitsland voor deze asielzoekers gaat veranderen zouden ze vaker hun toevlucht in Nederland kunnen gaan zoeken.
- 3 Het *beleid van de transitlanden* speelt een rol. De route naar Noordwest-Europa leidt vaak via Turkije en Griekenland. De aangescherpte grenscontroles in deze landen zoals die van juli 2012 leidden tot kleinere aantallen asielaanvragen in de rest van Europa (Fargues, 2012; Migrationsverket, 2013).
- 4 Het *beleid en de opvangcapaciteit van de bestemmingslanden in de regio van Syrië* zijn van belang. Als de omringende landen de aanhoudende stroom vluchtelingen niet meer aankunnen zullen asielzoekers vaker onderdak buiten de eigen regio gaan zoeken (Fargues, 2012). De Nederlandse overheid is in ieder geval een voorstander van opvang van vluchtelingen in de regio van herkomst.

Nederland ontvangt relatief veel Somalische, Iraakse en Afghaanse asielzoekers. De ontwikkeling van deze migratiestromen is dus van belang voor de totale omvang van asielmigratie in Nederland. In de laatste jaren heeft Nederland het beleid ten aanzien van Somaliërs aangescherpt wat de migratie van deze groep zou kunnen afremmen.⁷² De situatie in Afghanistan kan verder destabiliseren als de huidige internationale militaire aanwezigheid van de VS en NAVO-bondgenoten wordt

⁷² Voor de evaluatie van de effecten van deze maatregelen op de instroom van Somalische asielzoekers zie IND, 2010 en TK, 2011-2012, 19 637 nr. 1439.

beëindigd of een andere vorm krijgt hetgeen tot meer vluchtelingen zou kunnen leiden. De versterkte grenscontroles in Griekenland en de conflicten in het Midden-Oosten, waaronder Syrië, kunnen echter een dempend effect hebben op de komst van deze asielzoekers naar Europa. De politieke situatie in Irak is nog steeds niet stabiel, maar de afname van het aantal asielverzoeken kan volgens het Europees Asiel Ondersteuningsbureau toegeschreven worden aan een lichte verbetering van de veiligheid in dat land (EASO, 2013). Het aantal asielaanvragen uit Eritrea zou niet alleen kunnen toenemen door de aanhoudende onstabiele situatie in dat land, maar ook doordat Zwitserland zijn beleid ten aanzien van deze groep heeft aangescherpt waardoor deze groep naar Nederland zou kunnen uitwijken.⁷³

Impact van het algemene Nederlandse asielbeleid: een verdere daling?

Een van de belangrijkste recente veranderingen in het Nederlandse asielbeleid betreft de wijziging van de wet Vreemdelingen om de implementatie van de Beleidsvisie Stroomlijning Toelatingsprocedures mogelijk te maken. Deze beleidsvisie is besproken in paragraaf 5.2. De in 2011 uitgevoerde ex ante evaluatie van deze Beleidsvisie liet zien dat het totaalpakket aan maatregelen een dempend effect op de instroom van vervolgaanvragen zou kunnen hebben (IND, november 2011).

Invloed van het EU beleid: onbeslist

Naast het Nederlandse beleid, de asielwetgeving in andere EU-landen en de landen van doorreis is ook het beleid van de Europese Unie van belang.

Allereerst kan het strikter naleven van de Europese afspraken leiden tot een verschuiving van de spreiding van asielzoekers binnen Noordwest Europa. Zweden, dat net als Nederland, relatief grote aantallen Somalische asielzoekers huisvest, heeft bijvoorbeeld aangekondigd dat het voortaan een groter deel van de aanvragen van deze asielzoekers volgens de Dublin-overeenkomst gaat behandelen. Dit betekent dat deze asielzoekers minder vaak in Zweden en vaker in een ander land van aankomst in Europa asiel moeten aanvragen. Ook Nederland is een voorstander van een striktere naleving van de Dublin-afspraken.

Ten tweede wordt in de Europese Unie gestreefd naar harmonisatie van het Europese asielbeleid door middel van het Gemeenschappelijk Europees asielsysteem (GEAS). Dit proces waarin een aantal EU richtlijnen zijn aangepast is besproken in paragraaf 5.2.2. Wat precies het effect van GEAS zal zijn op de omvang van asielmigratie naar Nederland is onduidelijk. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 22 oktober 2013 benoemt de Nederlandse staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de gevolgen van GEAS voor Nederland. Daarbij concentreert hij zich op de gevolgen voor het Nederlandse vreemdelingenbeleid en de vreemdelingenrechtspraak en doet hij geen uitspraken over de gevolgen van GEAS voor de omvang en samenstelling van de asielmigratie.⁷⁴

Tot slot kan opgemerkt worden dat de EU bezig is met het aanscherpen van de controles aan de Europese grenzen, een Europees grensbewakingssysteem (EUROSUR). Het effectief functioneren van dit systeem kan leiden tot een daling van het aantal (illegale) asielzoekers in Europa.

Economische crisis: een mogelijke consolidatie of daling

Onderzoek heeft uitgewezen dat er een negatieve relatie bestaat tussen het werkloosheidspercentage in een land en het aantal asielaanvragen (Wijkhuijs et al., 2011). De economische crisis in Europa is nog niet voorbij, maar volgens de prog-

⁷³ Zie voor soortgelijke verwachtingen voor Zweden: Migrationsverket, 2013.

⁷⁴ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, Gevolgen tweede fase Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel voor Nederland 22 oktober 2013.

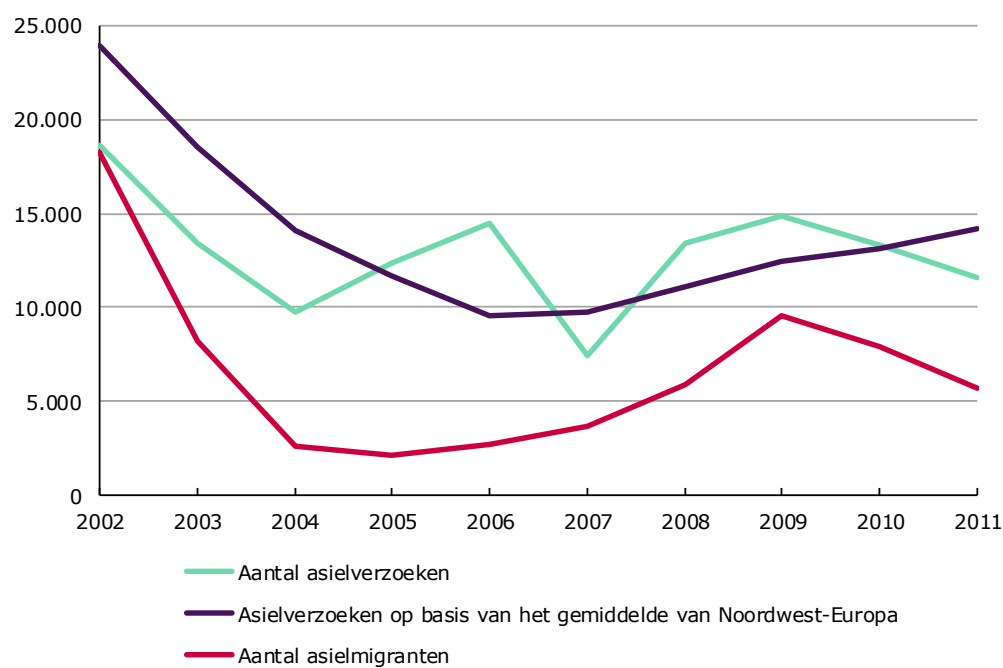
nose van de Europese Commissie zou het BBP in de EU in de eerste helft van 2014 stijgen, terwijl het werkloosheidpercentage zich zou stabiliseren op 11,1%. De werkloosheid in de zuidelijke landen blijft echter hoog waardoor Noordwest-Europa aantrekkelijker blijft voor asielzoekers. Binnen Noordwest-Europa zijn er echter grote verschillen. In Nederland zal het werkloosheidpercentage naar verwachting blijven stijgen (naar 7,2% in 2014). Er wordt verwacht dat dit percentage zal dalen in het Verenigd Koninkrijk (7,9%) en enigszins zal stabiliseren in Oostenrijk (4,7%), Duitsland (5,3%), Luxemburg (5,8%), Denemarken (7,3%,) België (8%), Finland (8%), Zweden (8,1%) en Frankrijk (10,9%) (EC, Forecast, 2013). Het stijgende werkloosheidspercentage in Nederland zou een remmende werking kunnen hebben op de asielmigratie naar Nederland.

5.6.2 Kwantitatieve analyse⁷⁵

Uit evaluatieonderzoek blijkt dat de voorspelkracht van asielraming, zeker van meerjarige prognoses, zwak is (Wilms et al, 2010). Dit kan verklaard worden door de vele interveniërende factoren die in de vorige subparagraaf zijn beschreven. Desondanks geven wij in deze subparagraaf een kwantitatieve middellange- en lange-termijnprognose voor de asielstroom naar Nederland. De asielinstroom naar de afzonderlijke EU-lidstaten wordt, zoals eerder opgemerkt, bepaald door de totale instroom naar de EU als geheel en door de verdeling van die instroom over de landen. Voor de prognose gaan we uit van de veronderstelling dat op de lange termijn alle EU-lidstaten een gelijk aantal asielzoekers per inwoner zullen opnemen. In de afgelopen 10 jaar (2002 t/m 2011) ontving Nederland gemiddeld 0,79 asielverzoeken per 1.000 inwoners, voor de totale regio Noordwest-Europa was dit 0,85. Met een verdere aanscherping van het beleid in andere lidstaten in deze regio nemen de onderlinge verschillen echter af. Indien Nederland in deze periode hetzelfde aantal asielverzoeken per 1.000 inwoners had gehad als de totale regio Noordwest-Europa, dan zou Nederland gemiddeld per jaar 13.800 asielverzoeken hebben gehad, bijna 1.000 meer dan de 12.900 verzoeken die gemiddeld per jaar in deze periode in Nederland werden ingediend (figuur 5.20).

⁷⁵ Deze subparagraaf is gebaseerd op een artikel dat in december 2013 in Bevolkingstrends is verschenen (Van Duin et al., 2013).

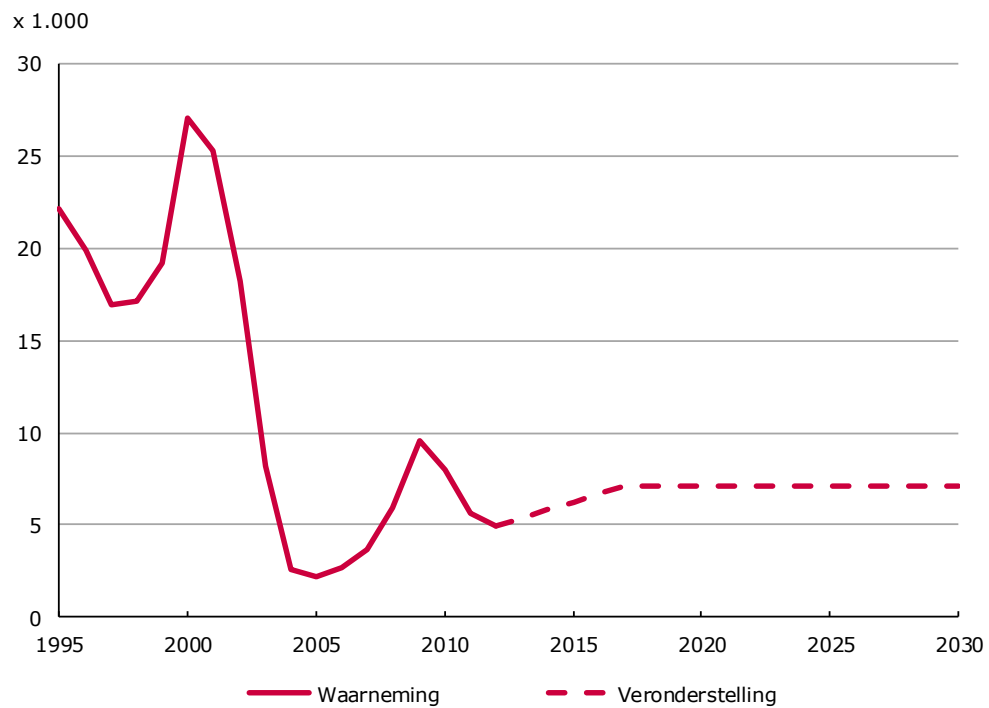
Figuur 5.20 Aantal asielverzoeken in Nederland (werkelijk ingediend en op basis van verzoeken per inwoners in Noordwest-Europa) en aantal asielmigranten



Bronnen: IND, CBS en Eurostat

Voor de middellange en lange termijn gaat de prognose uit van de veronderstelling dat het aantal asielverzoeken per 1.000 inwoners op het gemiddelde van 2002-2011 ligt. Dat komt dus neer op 13.800 asielverzoeken per jaar. Niet elke asielaanvraag wordt echter ingewilligd en niet elke asielzoeker zal dus als asielmigrant in de GBA worden ingeschreven. Ook dienen asielzoekers soms meerdere asielverzoeken in alvorens definitief toegelaten of afgewezen te worden. In de periode 2002-2011 was de verhouding tussen het aantal asielverzoeken en het aantal asielmigranten 0,52. Voor de prognose wordt die verhouding ook voor de toekomst aangehouden. Dit levert een aantal op van iets meer dan 7.000 asielmigranten per jaar voor de lange termijn (figuur 5.21).

Figuur 5.21 Aantal asielmigranten in Nederland, waarneming* en veronderstelling



* De asielmigratie in 2012 is een raming.

Bron: CBS

Literatuur

- ACVZ (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken) (2013a). *Verloren tijd advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen*. Den Haag: ACVZ.
- ACVZ (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken) (2013b). *Waar een wil is, maar geen we: Advies over de toepassing van het beleid voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet zelfstandig uit Nederland kunnen vertrekken*. Den Haag: ACVZ.
- Beltman, D. (2012). Terugkeervoorzieningen bij vrijwillige terugkeer voor vreemdelingen zonder verblijfsvergunning in vergelijkend perspectief. *Journaal Vreemdelingenrecht* 11(1/5), 40-64.
- Cangiano, A., & Strozza, S. (2008). Foreign immigration in Southern European receiving countries: New evidence from national data sources. In C. Bonifazi, M. Okólski, J. Schoorl, & P. Simon (red.), *International migration in Europe: New trends and new methods of analysis* (pp. 153-177). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Dienst Terugkeer en Vertrek, (DT&V) (2013). *Factsheet ondersteuning zelfstandige terugkeer*. Den Haag: DT&V.
- Duin, C. van, Nicolaas, H., & Gaag, N. van der (2013), *Bevolkingsprognose 2012-2060: Veronderstellingen migratie, Bevolkingstrends*. Den Haag: CBS.
- Erf, R. van der, Heering, L., & Spaan, E. (2006). A cohort approach to measuring the asylum procedure. In M. Poulain, N. Perrin, & A. Singleton (red.), *THESIM: Towards Harmonised European Statistics on International Migration* (pp. 289-319). Louvain-la-Neuve: Presses universitaires de Louvain.
- European Commission (2013). *European Economic Forecast Spring 2013*. Brussel: Europese Commissie.
- EASO (European Asylum Support Office) (2013). *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2012*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EASO (European Asylum Support Office) (2012). *EASO Werkprogramma 2013*, Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie.
- EP (European Parliament) (2013). *Common, European Asylum System: What is at stake? Background*. www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20130606BKG11214/html/Common-European-Asylum-System-whats-at-stake.
- EMN (Europees Migratienetwerk) (2010). *Niet binnen de EU geharmoniseerde bescherming in Nederland*. Den Haag: EMN.
- EMN (Europees Migratienetwerk) (2012). *Beleidsoverzicht 2011 – Migratie en Asiel in Nederland*. Den Haag: EMN.
- EMN (Europees Migratienetwerk) (2013). *Beleidsoverzicht 2012 – Migratie en Asiel in Nederland*. Den Haag: EMN.
- Eurostat (2013), *Data in focus 5/2013: Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2012*. Luxemburg: Eurostat.
- Fargues, Ph., & Fandrich, Ch. (2012) *The European response to the Syrian refugee crisis What next?* Florence: MPC. MPC Research Report 2012/14.
- Frouws, B., & Grimmus, T. (2012). *Beleidsevaluatie van het Nederlandse Migratie- en ontwikkelingsbeleid sinds 2008*. Zoetermeer :Research voor beleid.
- Goudappel, F., & Hoevenaars, J. (2012). *Het Nederlandse asiel- en migratiebeleid in botsing met Europa?* Den Haag: Instituut Clingendael.
- Haar, E. van der (2011). *Geen asiel, wel vrees? Een onderzoek naar de migratiemotieven, afwijzingsgronden en terugkeerintenties onder afgewezen asielzoekers*. Masterscriptie 'Grootstedelijke vraagstukken en beleid'.

- IND (2011). *Evaluatie gevolgen beëindiging categoriaal beschermingsbeleid Irak*. Rijswijk: Immigratie en Naturalisatiedienst.
- IND (2011). *Ex ante uitvoeringstoets stroomlijning toelatingsprocedures*. Rijswijk: Immigratie en Naturalisatiedienst.
- INDIAC (IND Informatie- en Analyse Centrum) (2010). *Evaluatie beleidswijzigingen Somalië*. Rijswijk: Immigratie en Naturalisatiedienst.
- INDIAC (IND Informatie- en Analyse Centrum) (2013). *Asylum trends, monthly report on asylum applications in The Netherlands and Europe*. Rijswijk: Immigratie en Naturalisatiedienst.
- Jennissen, R. (2011). Inleiding: Definities, theorieën en leeswijzer. In R.P.W. Jennissen, R.P.W. (red.), *De Nederlandse Migratiekaart: Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 299.
- Leerkes, A., Galloway, M., & Kromhout, M (2010). *Kiezen tussen twee kwaden: Determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten*. Den Haag; WODC. Cahier 2010-5.
- Leerkes, A., Boersema, E., Os, R. van, & Galloway, M. (2014). *Afgewezen en uit Nederland vertrokken? Een studie naar de achtergronden van variatie in zelfstandige terugkeer onder asielzoekers*. Den Haag: WODC. Cahier 2014-3.
- Migrationsverket (2013), *Verksamhets- och kostnadsprognos, 29 juli 2013*, The activity and costs prognosis. Stockholm: Migrationsverket.
- UNHCR (2004). *Asylum levels and trends: Europe and non-European industrialized countries, 2003*. Genève: UNHCR.
- UNHCR (2013), *UNHCR Global Trends 2012*. Genève: UNHCR.
- Wilms, P., Blankers, I., & Frierson, R. (2010). *Evaluatie asielramingen*. Den Haag: APE.
- Wijkhuijs, V., Kromhout, M., Jennissen, R., & Wubs, H. (2011). Asielzoekers. In R.P.W. Jennissen (red.), *De Nederlandse migratiekaart: Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen* (pp. 176-250). Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 299.
- Wissen, L.J.G. van, & Jennissen, R.P.W. (2008). A simple method for inferring substitution and generation from gross flows: Asylum seekers in Europe. In J. Raymer & F.J. Willekens (red.), *International migration in Europe: Issues, models and estimates* (pp. 235-251). Chichester: Wiley and Sons.

Bijlage 5.1 Overeenkomst van Dublin en richtlijnen van de Europese Unie

Overeenkomst van Dublin

In de in 1990 tot stand gekomen Overeenkomst van Dublin (OvD)⁷⁶ is overeengekomen dat de EU-lidstaat waar een asielzoeker voor het eerst voet op EU-grondgebied zet, verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek. De OvD trad in september 1997 in werking en is in 2003 vervangen door EG-verordening 343/2003 (Dublin II),⁷⁷ waarmee de werking van de OvD onder het gemeenschapsrecht is gebracht. Vervolgens zijn eind 2000 en begin 2002 twee verordeningen verschenen die tot doel hadden de uitvoering van de OvD te verbeteren. De eerste betrof de instelling van 'Eurodac', een informatiesysteem bedoeld voor het vergelijken van vingerafdrukken van asielzoekers en illegale immigranten.⁷⁸ Nu van elke asielzoeker bij binnenkomst op EU-grondgebied vingerafdrukken worden gemaakt, kan beter worden vastgesteld in welke EU-lidstaat de asielzoeker voor het eerst voet op EU-grondgebied heeft gezet. Als de asielzoeker op een later moment bij een andere lidstaat⁷⁹ een asielverzoek indient, kan hij als zogenoemde Dublinclaimant worden overgebracht naar het eerst ontvangende land. De andere verordening regelde de vaststelling van sommige bepalingen voor de uitvoering van het Eurodac-informatiesysteem.⁸⁰ In 2013 is de Eurodacverordening inzake een biometrische databank voor de vergelijking van vingerafdrukken zodanig aangepast dat bepaalde autoriteiten zoals politiekorpsen en Europol onder strikte voorwaarden toegang krijgen tot de EU-databank met vingerafdrukken van asielzoekers. Hierdoor kunnen ernstige misdrijven, zoals moord en terrorisme, worden voorkomen, ontdekt of onderzocht (COM(2013) 422 final).

In sommige situaties kunnen lidstaten tijdelijk niet in staat zijn de instroom van grote groepen asielzoekers op te vangen waardoor de OvD en de verordening 343/2003 niet zijn na te leven. Zo konden als gevolg van een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in januari 2011 ongeveer 1.950 asielzoekers die via Griekenland naar Nederland kwamen, niet naar Griekenland worden teruggestuurd. Zij moesten volgens de nationale regelgeving in Nederland behandeld worden in verband met de slechte detentie- en leefomstandigheden in Griekenland (TK 2010-2011, 19 637, nr. 1397). De Dublinverordening is hierna zodanig aangepast dat asielzoekers niet meer naar EU-landen worden overgeplaatst waar zij risico lopen op een onmenselijke behandeling. De aangepaste Dublinverordening is op 29 juni 2013 gepubliceerd in het officiële publicatieblad van de Europese Unie (EU-verordening 604/2013). De implementatie in Nederland is op 1 januari 2014 afgerond.

Richtlijnen van de Europese Unie

Naast de regelingen die voortbouwden op de OvD is in de afgelopen jaren een aantal richtlijnen vastgesteld die tot doel hebben om binnen de EU te komen tot een geharmoniseerd asielsysteem waarbinnen een gemeenschappelijk niveau van

⁷⁶ Pb. EU C 254 van 19 augustus 1997; Trb. 1991, nr. 129 en Trb. 1997, nr. 236.

⁷⁷ Pb. EU L 50 van 25 februari 2003. In september 2003 volgde Verordening EG/1560/2003 (uitv. Dublin II) betreffende enkele uitvoeringsbepalingen van de 'Dublin II'-verordening, Pb. EU L 222 van 5 september 2003.

⁷⁸ Verordening EG/2725/2000 (Eurodac), Pb. EU L 316 van 15 december 2000.

⁷⁹ Naast de EU lidstaten zijn ook IJsland, Noorwegen en Zwitserland betrokken bij de uitvoering van de Dublin-overeenkomst.

⁸⁰ Verordening EG/407/2002 (uitv. Eurodac), Pb. EU L 62 van 5 maart 2002.

bescherming wordt geboden. Hiermee wordt getracht secundaire migratiestromen van asielzoekers te beperken en een evenwicht te bevorderen tussen de inspanningen van de lidstaten in de opvang van asielzoekers.

Tijdens het Haagse Programma (2000-2009)⁸¹ werd de eerste fase van de harmonisering voltooid en werden vier richtlijnen ingevoerd die betrekking hadden op:

- de opvang van de asielzoekers (2003/9/EG);
- de minimumnormen voor de erkenning als asielzoeker (2004/83/EG);
- de asielprocedure (2005/85/EG);
- terugkeer (2008/115/EG).

Tijdens de volgende fase van de harmonisering, het Stockholm Programma (2010-2014)⁸² is verdere harmonisatie doorgevoerd en is een aantal bestaande richtlijnen herzien.

In deze paragraaf worden de vier relevante EU richtlijnen⁸³ en hun wisselwerking met het Nederlands beleid beschreven.

Europese kwalificatierichtlijn (2004/83/EG en 2011/95/EG)

Richtlijn 2004/83/EG, ook wel de Kwalificatie- of Definitierichtlijn genoemd, werd door de Europese Raad vastgesteld op 29 april 2004.⁸⁴ Deze richtlijn bepaalt welke personen in aanmerking komen voor asiel of andere vormen van internationale bescherming en welke minimale rechten zij genieten op het gebied van instandhouding van gezin, toegang tot werk, sociale voorzieningen, gezondheidszorg, onderwijs en integratievoorzieningen. De richtlijn is door Nederland op 25 april 2008 geïmplementeerd⁸⁵ en de relevante wetsartikelen zijn gewijzigd⁸⁶: in de betreffende artikelen is onder meer opgenomen dat het (bij onherroepelijk geworden rechtelijk vonnis) veroordeeld zijn voor een bijzonder ernstig misdrijf geldt als weigerings- en intrekkingsgrond van de status van verdragsvluchteling, of als uitsluitingsgrond voor verlening van subsidiaire bescherming. Medio oktober 2009 heeft de Europese Commissie een voorstel voor een richtlijn aangenomen waarin een herschikking (c.q. beperkte wijziging) van de Kwalificatierichtlijn wordt voorzien.⁸⁷ De hernieuwde richtlijn (2011/95/EG)⁸⁸ is eind 2011 goedgekeurd door het Europese Parlement. De belangrijkste wijziging betreft het verdwijnen van het verschil tussen de vluchteling-status en de subsidiaire bescherming met betrekking tot de toegang tot de arbeidsmarkt, onderwijs en gezondheidszorg (EP, 2013). Daarnaast is de bewijslast in

⁸¹ Het Haags Programma - Versterking van Vrijheid, Veiligheid en Recht in de Europese Unie (2005/C 53/01).

⁸² Het Stockholm Programma - Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger (2010/C 115/01).

⁸³ Voor de richtlijn Betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen (2001/40/EG) en de richtlijn betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming 2001/55/EG wordt verwezen naar het hoofdstuk asielzoekers in de vorige migratiekaart, Wijkhuijs, et al. (2011).

⁸⁴ De volledige titel luidt: Richtlijn inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming. De Richtlijn is gepubliceerd in Pb. EU L 304 van 30 september 2004 en gerectificeerd in Pb. EU L 204 van 5 augustus 2005. De richtlijn is gebaseerd op artikel 63, lid 1, onder c van het EG-Verdrag.

⁸⁵ Zie Wet van 3 april 2008 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de richtlijn 2004/83/EG, gepubliceerd in *Staatsblad* (2008, nr. 115), het Besluit van 22 april 2008 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 3 april 2008, gepubliceerd in *Staatsblad* (2008, nr. 134), en het Besluit van 9 april 2008 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg, gepubliceerd in *Staatsblad* (2008, nr. 116).

⁸⁶ Zie *Staatsblad*, 2008, nr. 134. Zie tevens TK 2006-2007, 30 925, nr. 3.

⁸⁷ COM (2009) 551, d.d. 21 oktober 2009.

⁸⁸ Publicatieblad van de Europese Unie L 337/9.

bepaalde gevallen meer bij de asielzoeker dan bij de EU lidstaat komen te liggen. Daarbij heeft het toenmalige Nederlandse kabinet Rutte I (2010-2012) een rol gespeeld. Al in het regeer- en gedoogregerakkoord van september 2010 meldde het kabinet dat het zou inzetten op aanpassing van deze richtlijn zodat de bewijslast bij de aanvrager komt te liggen ten aanzien van het aantonen van (het ontbreken van) vluchtalternatieven (VVD en CDA, 2010 en VVD, CDA en PVV, 2010). Het betekent dat de asielzoeker zelf en niet de EU lidstaat moet aantonen dat hij in een andere regio van het land van herkomst niet veilig is (de zogenoemde beschermingsalternatieven). Deze wens is herhaald in de Roadmap en 'Position Paper Nederlandse inzet EU migratiebeleid'. Dit hield een omkering van de bewijslast in, in het geval van beschermingsalternatieven en dus een verscherping van de kwalificatierichtlijn. Op verzoek van Nederland is de Kwalificatierichtlijn op dit punt aangepast (Goudappel & Hoevenaars, 2012). De richtlijn dient voor 21 december 2013 door de EU-landen geïmplementeerd te zijn. Het implementatietraject van de richtlijn is in Nederland op 1 oktober 2013 afgerond.

Europese asielprocedurerichtlijn (2005/85/EG en 2013/32/EG)

In Richtlijn 2005/85/EG, de zogenoemde Procedurerichtlijn, heeft de Europese Raad minimumnormen vastgesteld voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van een vluchtelingenstatus.⁸⁹ De richtlijn is op 19 december 2007 in het Nederlandse recht geïmplementeerd.⁹⁰ Medio oktober 2009 heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor een richtlijn waarmee (op termijn) een herschikking (c.q. beperkte wijziging) van de huidige Procedurerichtlijn wordt beoogd,⁹¹ zodat een einde komt aan de grote verscheidenheid van procedures, en de asiel-aanvraag van asielzoekers in alle lidstaten degelijk wordt onderzocht. Op 1 juni 2011 werd een nieuw voorstel gepresenteerd omdat de lidstaten het niet eens konden worden over de vorige versie.⁹² In de titel van de nieuwe richtlijn (2013/32/EG) wordt nu gesproken over 'gemeenschappelijke procedures' in plaats van over 'minimumnormen'. De belangrijkste veranderingen in de richtlijn hebben betrekking op de strengere regels voor de opleiding van het personeel dat met asielzoekers omgaat, nieuwe bepalingen voor de speciale behoeften van kwetsbare groepen zoals alleenstaande minderjarige vreemdelingen en voorschriften rond rechtshulp aan asielzoekers. Terwijl er in de oude richtlijn geen expliciete deadlines voor asielprocedures werden genoemd, geldt voortaan een standaardtermijn van zes maanden, met beperkte mogelijkheid voor uitzonderingen (EP, 2013).

Tijdens de onderhandelingen ondersteunde Nederland de doestelling van de Richtlijn, maar was geen voortaan van een gedetailleerde richtlijn die ertoe leidt dat de asielprocedure op Europees niveau wordt vastgelegd. Daarnaast maakte Nederland zich zorgen hoe de richtlijn zich verhoudt tot het éénstatusstelsel dat Nederland hanteert waarin geen onderscheid wordt gemaakt tussen vreemdelingen die in aanmerking komen voor internationale bescherming (vluchteling of subsidiair) of bescherming op nationale gronden. (TK 2010–2011, 22 112, ES). In het voorstel van de asielprocedurerichtlijn werd voorts een onderscheid gemaakt tussen de

⁸⁹ Pb. EU L 326 van 13 december 2005. Deze richtlijn is gebaseerd op artikel 63, lid 1, onder d, EG-Verdrag.

⁹⁰ Wet van 15 november 2007 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (*Staatsblad*, 2007, nr. 450), Besluit van 29 november 2007 tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 (*Staatsblad*, 2007, nr. 484) en Besluit van 10 december 2007 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 15 november 2007 (*Staatsblad*, 2007, nr. 511). Zie tevens Wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000, gepubliceerd in de *Staatscourant* van 11 december 2007, nr. 240, p. 9 en Wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, gepubliceerd in de *Staatscourant* van 11 december 2007, nr. 240, p. 10.

⁹¹ COM (2009) 554 def, d.d. 21 oktober 2009.

⁹² COM(2011)319, d.d. 1 juni 2011.

vluchtelingenstatus en de subsidiaire status. Er werd namelijk een nieuwe bepaling ingevoegd, die aan personen aan wie subsidiaire bescherming is toegekend het recht toekent beroep in te stellen tegen de weigering de vluchtelingenstatus toe te kennen. Deze wijzing zou voor Nederland extra procedurekosten met zich meebrengen. Op grond van de uiteindelijk vastgestelde richtlijn kan Nederland zijn éénstatusstelsel handhaven (TK 2010-2011, 32 317, nr. 131). Op 29 juni 2013 heeft de Europese Commissie de herziene richtlijn (2013/32/EG) gepubliceerd in de Pb EUL180. Deze dient voor 20 juli 2015 zijn geïmplementeerd. Het implementatietraject in Nederland is in 2013 gestart⁹³.

Europese opvangrichtlijn (2003/9/EG)

De Europese opvangrichtlijn 2003/9/EG⁹⁴ heeft betrekking op de opvangvoorzieningen voor asielzoekers en is naar aanleiding van een evaluatie gewijzigd (EP, 2013 en ACVZ, 2013a). De richtlijn is op 26 juni 2013 ondertekend door de Raad en het Europees Parlement en op 29 juni 2013 gepubliceerd in het officiële publicatieblad van de Europese Unie. Deze richtlijn dient in alle EU staten voor 20 juli 2015 te zijn geïmplementeerd. In Nederland is in 2013 de implementatiefase gestart.⁹⁵

Europese Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG)

De Europese Terugkeerrichtlijn heeft betrekking op de normen en procedures met betrekking tot terugkeer van niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen, waaronder uitgeprocedeerde asielzoekers. Met de Terugkeerrichtlijn werden het terugkeerbesluit en het inreisverbod geïntroduceerd. Met een terugkeerbesluit wordt de illegale vreemdeling te kennen gegeven dat hij onmiddellijk moet vertrekken. Degene die niet binnen de gestelde termijn vertrekt, kan maximaal zes maanden in vreemdelingenbewaring worden gesteld (artikel 15 lid 5 richtlijn). Deze termijn kan slechts in beperkte mate, en met ten hoogste twaalf maanden, worden verlengd (artikel 15 lid 6 richtlijn). Een terugkeerbesluit kan gepaard gaan met een inreisverbod voor het gehele Schengengebied, of een dergelijk inreisverbod omvatten (artikel 11 richtlijn). De wet waarmee deze Richtlijn in de Vreemdelingenwet 2000 is geïmplementeerd is op 31 december 2011 in Nederland in werking getreden (*Staatsblad*, 2011, 663).⁹⁶

⁹³ www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e110027_herzien_voorstel_voor_de; laatste revisie: 29-07-2013.

⁹⁴ Pb. EU L 31 van 6 februari 2003. Deze richtlijn is gebaseerd op artikel 63, lid 1, onder b, EG-Verdrag.

⁹⁵ www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e110028_herzien_voorstel_voor_de; laatste revisie: 29-07-2013.

⁹⁶ Zie www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32420_implementatie.

Bijlage 5.2 Tabellen bij hoofdstuk 5

Tabel b5.1 Het aantal ingediende asielverzoeken in Nederland 1980 t/m 2012

Jaar	Totaal asielverzoeken	Eerste asielverzoeken
1980	1.330	
1981	750	
1982	1.215	
1983	2.015	
1984	2.605	
1985	5.645	
1986	5.865	
1987	13.460	
1988	7.485	
1989	13.900	
1990	21.210	
1991	21.615	
1992	20.345	
1993	35.400	
1994	52.575	
1995	29.260	
1996	22.855	
1997	34.445	
1998	45.215	
1999	39.305	
2000	43.560	
2001	32.580	
2002	18.665	
2003	13.400	
2004	9.780	
2005	12.345	
2006	14.465	
2007	9.730	7.435
2008	15.275	13.400
2009	16.160	14.900
2010	15.155	13.335
2011	14.630	11.590
2012*	13.170	9.715

* Voorlopig cijfer.

Bron: IND, bewerking CBS.

Tabel b5.2 Asielzoekers naar nationaliteit in Nederland, 2009-2012

Land van herkomst	2012*	2011	2010	2009
Irak	1.391	1.435	1.384	1.991
Afghanistan	1.022	1.885	1.364	1.281
Somalië	877	1.415	3.373	5.889
Iran	834	929	784	502
Syrië	454	168	130	101
Totaal	9.664	11.564	13.291	14.882

* Voorlopige cijfers.

Bron: IND, bewerking CBS

Tabel b5.3 Aantallen alleenstaande minderjarige vreemdelingen in Nederland, 1998-2011

Jaar	Amv 's (linkeras)	% Amv in totaal asielverzoeken
1998	3.504	7,7
1999	5.009	12,7
2000	6.705	15,4
2001	5.951	18,3
2002	3.234	17,3
2003	1.215	9,1
2004	594	6,1
2005	515	4,2
2006	410	2,8
2007	433	5,8
2008	726	5,4
2009	1.039	7,0
2010	701	5,3
2011	484	4,2

Bron: IND, bewerking CBS

Tabel b5.4 Alleenstaande minderjarige vreemdelingen naar sexe en nationaliteit in Nederland

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Jongens							
Somalische	19	39	65	146	277	77	26
Iraakse	36	50	48	171	64	25	19
Afghaanse	17	14	23	94	311	232	232
Overige	258	162	158	170	214	206	125
Meisjes							
Somalische	9	19	24	52	80	42	12
Iraakse	3	10	7	13	3	7	8
Afghaanse	3	1	4	0	11	14	26
Overige	169	115	104	79	79	98	36

Bron: IND, bewerking CBS

Tabel b5.5 Nationaliteit van de uitgenodigde vluchtelingen in Nederland, 2008-2012

Iraaks	560
Myanmarees	360
Ethiopisch	250
Eritrees	190
Bhutaans	165
Sri Lankaans	90
Overig*	850

* Inclusief staatloos en onbekend.

Bron: IND, bewerking CBS

Tabel b5.6 Asielverzoeken/1.000 in de EU- en EVA-landen, 1985-2012

Jaar	EU27	EVA
1985	159,7	
1986	193,0	
1987	163,9	
1988	212,8	
1989	293,5	
1990	405,6	40,2
1991	515,5	47,2
1992	678,8	23,2
1993	520,5	38,2
1994	312,4	19,2
1995	278,5	18,2
1996	231,0	20,2
1997	250,0	26,2
1998	313,6	49,2
1999	380,5	56,2
2000	406,6	29,2
2001	424,2	36,2
2002	421,5	43,2
2003	344,8	37,2
2004	276,7	23,2
2005	234,7	16,2
2006	197,4	16,2
2007	222,6	18,2
2008	257,6	31,1
2009	266,4	33,6
2010	260,8	25,8
2011	303,6	33,1
2012	335,4	38,6

Bron: IND, Eurostat, UNHRC

Tabel b5.7 Eerste asielverzoeken/1.000 in EU- en EVA-landen, 2011 en 2012

Land	2011	2012
Duitsland	45,7	64,5
Frankrijk	52,1	54,3
Zweden	29,7	43,9
EVA-landen	28,7	35,9
België	25,6	18,5
Verenigd Koninkrijk	25,9	27,4
Oostenrijk	14,5	17,5
Italië	34,1	15,6
Nederland	11,6	9,7
Griekenland	9,3	9,6
Denemarken	4,0	6,1
Finland	3,0	2,9
Spanje	3,4	2,6
Luxemburg	1,9	2,0
Ierland	1,3	0,9
Portugal	0,3	0,3

Bron: Eurostat

Tabel b5.8 Eerste asielverzoeken/1.000 in Noordwest-Europa: top 5 bestemmingslanden en Nederland, 2008-2012

Land	2008	2009	2010	2011	2012
Frankrijk	41,8	42,1	48,0	52,1	54,3
Duitsland	21,4	27,7	41,3	45,7	64,5
Zweden	24,4	23,7	31,9	29,7	43,9
Verenigd Koninkrijk	31,3	30,7	22,6	25,9	27,4
België	11,4	17,2	21,8	25,6	18,5
Nederland	13,4	14,9	13,3	11,6	9,7

Bron: Eurostat

Tabel b5.9 Aantallen verblijfsvergunningen/1.000 voor bepaalde tijd in Nederland, 1995-2012

Het jaar	Verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd
1995	18,5
1996	23,6
1997	17,0
1998	15,1
1999	13,5
2000	9,7
2001	10,1
2002	8,1
2003	8,4
2004	6,1
2005	11,1
2006	7,1
2007	8,9
2008	6,0
2009	8,2
2010	8,4
2011	7,8
2012	5,9

Bron: IND, bewerking CBS

Tabel b5.10 Asielmigranten in Nederland, 1995-2011

Het jaar	Asielmigranten
1995	22.276
1996	20.006
1997	16.913
1998	17.199
1999	19.281
2000	27.063
2001	25.272
2002	18.123
2003	8.167
2004	2.732
2005	2.231
2006	2.492
2007	3.813
2008	5.952
2009	9.498
2010	7.919
2011	5.675

Bron: CBS/IND

6 Intra-EU-migratie

Roel Jennissen (WODC), Jeroen Ooijevaar (CBS) en Vina Wijkhuijs (Instituut Fysieke Veiligheid; voorheen WODC)

Migratiestromen binnen de EU vinden plaats binnen een specifieke, juridische en economische, context. Omdat voor het grootste deel van de intra-EU-migratie geen nationaal toelatingsbeleid kan worden gevoerd, hebben evenwichtsherstellende mechanismen (zie Jennissen, 2011 voor meer informatie) hier vrij spel, en zijn de betreffende migratiestromen in grote mate te vergelijken met binnenlandse migratie. Door de relatief grote welvaartsverschillen tussen de Centraal- en Oost-Europese lidstaten die in de 21^e eeuw lid werden van de EU en de overige EU-lidstaten, kwamen in de periode vanaf 2004 – waarin tien voormalig communistische staten toetraden tot de EU – omvangrijke migratiestromen van het oosten naar de rest van de EU op gang. In 2012 kwamen 32.000 immigranten uit de nieuwe Centraal- en Oost-Europese EU-lidstaten naar Nederland. Dit was ongeveer 20% van de totale migratie naar Nederland en iets minder dan de helft van de totale immigratie uit de EU. In de periode van 2004 tot en met 2012 is de omvang van de eerstegeneratie-allochtonen die een ander EU-land⁹⁷ als herkomst hebben, toegenomen met meer dan 42% van 323.106 tot 459.650 personen.

Zoals reeds in hoofdstuk 1 is aangekondigd, hebben we ervoor gekozen om in deze editie van de Migratiekaart een apart hoofdstuk te wijden aan intra-EU-migratie. Voordat in paragraaf 6.2 de intra-EU-immigratietrends worden gepresenteerd, wordt eerst de politiek-juridische context van intra-EU-migratie beschreven (paragraaf 6.1). In paragraaf 6.3 wordt ingegaan op de migratie uit Nederland naar andere EU-landen. Omdat arbeidsmigratie (vooralnog?) een grote stempel drukt op de recente intra-EU-migratie (zie bijvoorbeeld Nicolaas et al., 2011) is er onvermijdelijk enige overlap met het hoofdstuk over arbeidsmigratie (hoofdstuk 2). Vanwege die overlap met arbeidsmigratie, maar ook met andere migratietypen is er in dit hoofdstuk relatief weinig aandacht voor mogelijke toekomstige ontwikkelingen. De betreffende paragraaf (6.4) is dan ook van bescheiden omvang.

6.1 De veranderende politieke context⁹⁸

De politieke context waarin intra-EU-migratie plaatsvindt, is op twee manieren aan verandering onderhevig geweest. Deze zullen in de twee volgende subparagrafen worden besproken. In de eerste plaats veranderde het juridische kader als gevolg van EU-regelgeving, waardoor intra-EU-migratie in de loop van de tijd aan steeds minder restricties gebonden was. In de tweede plaats zijn er steeds meer landen tot de EU toegetreden, waardoor meer migratiestromen kunnen worden voorzien van het predicaat intra-EU-migratie.

⁹⁷ Volgens de begrenzing tot 1 juli 2013. Exclusief de geboortelanden de voormalige Sovjet Unie en het voormalige Joegoslavië voor degenen die geboren zijn in Slovenië of de Baltische staten.

⁹⁸ Deze paragraaf is een bewerking van passages uit hoofdstuk 1 van de publicatie 'Arbeidsmigratie naar Nederland: De invloed van gender en gezin' (Wijkhuijs & Jennissen, 2010).

6.1.1 EU-regelgeving

Het juridische kader voor de toelating van migranten binnen de EU (en EVA) volgt uit Europese regelgeving. Al in 1958 beoogden Nederland, België, Luxemburg, Duitsland, Frankrijk en Italië met het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EG-Verdrag)⁹⁹ een gemeenschappelijke markt tot stand te brengen. In artikel 48 van het EG-Verdrag was opgenomen dat aan het einde van een overgangsperiode van twaalf jaar een vrij verkeer van werknemers tussen de lidstaten tot stand moest zijn gebracht. Overeenkomstig dit voornemen trad op 8 november 1968 Verordening 1612/68/EEG betreffende het vrije verkeer van werknemers in werking.¹⁰⁰

Op grond van deze verordening hebben onderdanen van de EU en EVA (hierna: burgers van de Unie) vrije en volledige toegang tot de arbeidsmarkt in de andere EU/EVA-lidstaten.¹⁰¹ Dit betekent dat burgers van de Unie het recht hebben om zonder verdere restricties in Nederland arbeid in loondienst te verrichten. Zij genieten daarbij, net als Nederlanders, voorrang boven onderdanen van derde landen. Ook genieten zij dezelfde sociale en fiscale voordelen als Nederlandse werknemers. In de verordening wordt slechts een uitzondering gemaakt voor betrekkingen in overheidsdienst.

Tegelijkertijd met Verordening 1612/68/EEG verscheen Richtlijn 68/360/EEG.¹⁰² Met deze richtlijn zette de Raad van de Europese Unie de lidstaten aan tot het opheffen van nationale restricties ten aanzien van de grensoverschrijding en het verblijf van personen op wie Verordening 1612/68/EEG van toepassing is. In de richtlijn was opgenomen dat onderdanen van de lidstaten, voor de uitoefening van hun recht op het verrichten van arbeid in een andere lidstaat, enkel een geldige identiteitskaart of geldig paspoort hoeven te overleggen. De betreffende richtlijn is in 2004, het jaar waarin tien nieuwe lidstaten tot de EU zijn toegetreden, vervangen door Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden. Deze laatste richtlijn, ook wel genoemd de 'Richtlijn Vrij Verkeer van Personen', voorzag in een codificatie, wat wil zeggen een samenvoeging, van enkele Europese regelingen. De Richtlijn Vrij Verkeer van Personen bood niet alleen een vereenvoudiging, maar ook een versterking van de rechtspositie van binnen de EU migrerende personen. In de richtlijn is de kring van begunstigden, aan wie als gevolg van de immigratie van de betreffende persoon een verblijfsrecht toekomt, verruimd. De richtlijn benoemt als gezinslid niet alleen de echtgenoot, maar ook de partner met wie de migrant een geregistreerd partnerschap heeft gesloten (art. 2 Richtlijn), of een duurzame relatie onderhoudt (art. 3, lid 2, Richtlijn), en de minderjarige kinderen van de migrant en de partner. De Richtlijn Vrij Verkeer van Personen is op 29 april 2006 in het Nederlandse vreemdelingenrecht geïmplementeerd (Stb 2006, 215).

⁹⁹ Trb. 1957, 91. De naam 'Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap' (EEG Verdrag) is met de inwerkingtreding van het 'Verdrag betreffende de Europese Unie' (Verdrag van Maastricht, Trb. 1992, 74) gewijzigd in 'Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap' (EG-Verdrag), omdat de verdragsbepalingen vanaf dat moment verder reikten dan alleen het economische gebied. Het Verdrag van Maastricht voorzag in de oprichting van de Europese Unie (EU) en trad op 1 november 1993 in werking.

¹⁰⁰ Pb. EU L 257 van 19 oktober 1968.

¹⁰¹ Wel is het mogelijk overgangsregelingen voor onderdanen van nieuwe lidstaten op te stellen.

¹⁰² De volledige titel luidde 'Richtlijn 68/360/EEG inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der Lid-Statens en van hun familie binnen de Gemeenschap'. De richtlijn trad op 16 oktober 1968 in werking en is gepubliceerd in Pb. EU L 257 van 19 oktober 1968.

Voor studenten bestond sinds 1993 de Richtlijn 93/96/EEG, waarin werd bepaald dat 'de lidstaten het verblijfsrecht van iedere student erkennen die onderdaan is van een lidstaat en bij een erkende instelling is ingeschreven, teneinde als hoofdbezigheid aldaar een beroepsopleiding te volgen en een ziektekostenverzekering heeft die alle risico's in het gastland dekt. De echtgenoot en de kinderen die ten laste van de student komen genieten eveneens het verblijfsrecht.' Ook deze richtlijn behoort tot de richtlijnen die in 2004 werden vervangen door de eerder genoemde Richtlijn 2004/38/EG.

6.1.2 Recente uitbreidingen van de EU en overgangsregelingen voor nieuwe lidstaten

Vanaf 1995, na de toetreding van Finland, Oostenrijk en Zweden, bestond de EU uit vijftien lidstaten. Op 1 mei 2004 zijn nog eens tien landen tot de EU toegetreden. Voor onderdanen van deze tien landen was vanaf deze datum in principe Richtlijn 2004/38/EG van kracht. Voor werknemers uit de MOE-8 (Estland, Letland, Litouwen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Slovenië en Polen) gold in Nederland echter drie jaar lang (tot 1 mei 2007) een overgangsregeling. Als werkgevers arbeidsmigranten uit de MOE-8 wensten aan te trekken, dienden ze in die periode nog steeds, net zoals voor arbeidsmigranten uit derde landen, een tewerkstellingsvergunning (TWV) aan te vragen. Ten aanzien van bepaalde arbeidsmarktsectoren en beroepsgroepen kon echter de Centrale organisatie werk en inkomen (tegenwoordig UWV) besluiten de zogeheten arbeidsmarkttoets buiten toepassing te laten, als duidelijk was dat de vacatures in die sectoren niet konden worden vervuld door het prioriteitgenietend arbeidsaanbod (Stc. 2004, nr. 74, p. 39). Arbeidsmigranten uit Cyprus en Malta (en hun gezinsleden) hadden vanaf 1 mei 2004 geen TWV meer nodig.

Voor werknemers uit de MOE-8 die op de datum van de toetreding reeds een ononderbroken periode van minimaal twaalf maanden legaal in Nederland hadden gewerkt, werd een uitzondering gemaakt. Zij waren vanaf de datum van toetreding vrij op de arbeidsmarkt. Voor de gezinsleden van deze arbeidsmigranten bestond eveneens een aparte regeling: als voor een arbeidsmigrant uit een MOE-land het vrij verkeer van werknemers reeds effectief was, dan mocht diens partner eveneens zonder TWV arbeid verrichten; was de arbeidsmigrant uit een MOE-land nog TWV-plichtig, dan gold dit tevens voor de partner van de arbeidsmigrant.

Bij de toetreding van Bulgarije en Roemenië op 1 januari 2007 is door de Nederlandse overheid ook weer een voorbehoud gemaakt op het vrij verkeer van werknemers. De overgangsregeling voor deze twee nieuwe lidstaten werd uiteindelijk met de maximale door de EU voorgeschreven termijn verlengd tot 1 januari 2014 (TK 2008-2009, 29 407, nr. 98). Dit houdt in dat een aanvraag voor de tewerkstelling van een Roemeen of Bulgaar tot deze datum nog steeds volledig wordt getoetst. De meest recente uitbreiding van de EU was die met Kroatië op 1 juli 2013. De Nederlandse regering heeft het vrije verkeer van werknemers uit dit land voorlopig met twee jaar uitgesteld; Nederland kan Kroaten tot uiterlijk 1 juli 2020 weren van de binnenlandse arbeidsmarkt.

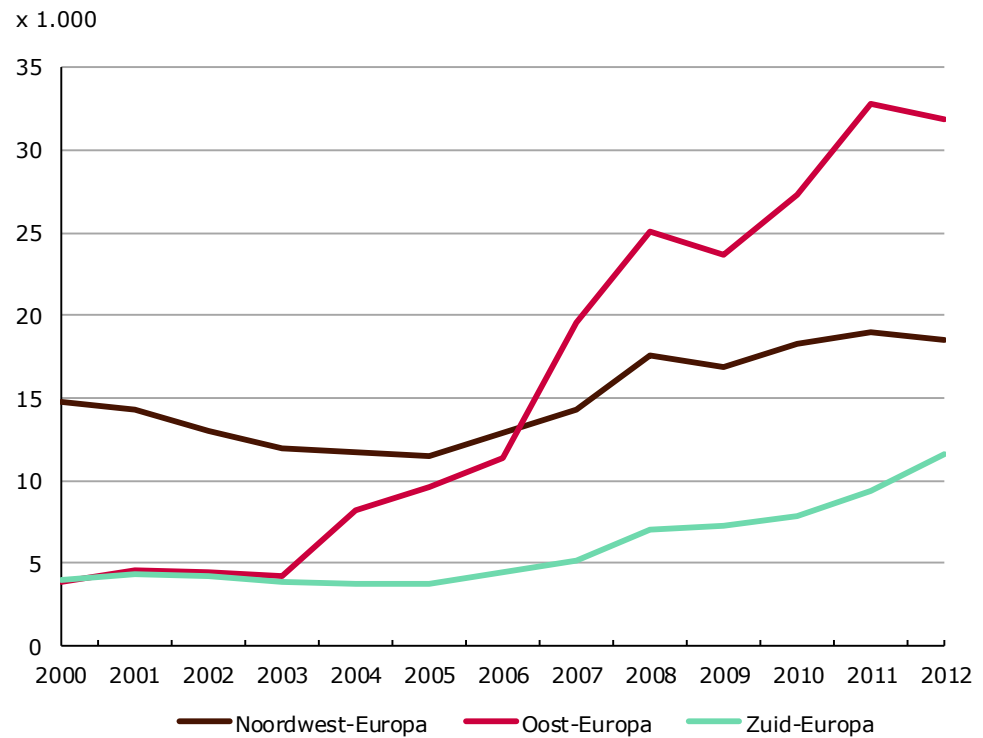
6.2 Immigratietrends 2000-2012

De migratietrends die in deze en de volgende paragraaf worden gepresenteerd, hebben betrekking op de EU volgens de grenzen tot 1 juli 2013, toen Kroatië als voorlopig laatste land lid werd van de EU. Dit betekent dat sommige migratiestromen (bijvoorbeeld die van Polen naar Nederland in het jaar 2003) eigenlijk geen intra-EU-migratie zijn, maar toch in de analyses zijn opgenomen. Het grote voordeel hiervan is dat effecten van de uitbreiding van de EU met nieuwe lidstaten mooi in kaart kunnen worden gebracht. Een nadeel is echter dat het zuiver in kaart brengen van de migratie binnen de EU in een aantal gevallen niet mogelijk is.

6.2.1 Migratie vanuit de EU uitgesplitst naar de vorige plaats van verblijf

De migratie vanuit de andere landen van de EU naar Nederland is, zoals in figuur 6.1 is te zien, vanaf het begin van de 21^e eeuw aan een stijgende trend onderhevig geweest. Deze stijging komt voor het overgrote deel door een toename van de intra-EU-migratie uit Oost-Europa. Deze migratie nam al sterk toe nadat de MOE-8 in 2004 lid werden van de EU. Zo namen de betreffende immigratiecijfers met meer dan 160% toe als we het jaar 2003 met 2006 vergelijken. Nadat de in de vorige paragraaf beschreven overgangsregeling voor werknemers uit de MOE-8 in 2007 ten einde kwam en ook Bulgarije en Roemenië lid werden van de EU, stegen de immigratiecijfers uit het deel van de EU dat ten oosten van het IJzeren Gordijn lag nog spectaculairder. De intra-EU-immigratie uit Oost-Europa was vanaf 2007 hoger dan de immigratie uit het noordwestelijk deel van de EU dat voordien verreweg de grootste deel van de totale intra-EU-immigratie uitmaakte. Na 2007, toen vooral de zuidelijke landen van de EU flink gebukt gingen onder de wereldwijde financieel-economische crisis, wat in dit deel van Europa gepaard ging met een zeer sterk oplopende werkloosheid, nam ook de immigratie uit Zuid-Europa sterk toe. De immigratie uit het zuidelijke deel van de EU was in 2012 meer dan 2,2 keer zo omvangrijk als in 2007 (zie figuur 6.1).

Figuur 6.1 Migratie vanuit de EU naar Nederland 2000-2012, uitgesplitst naar het deel van Europa*



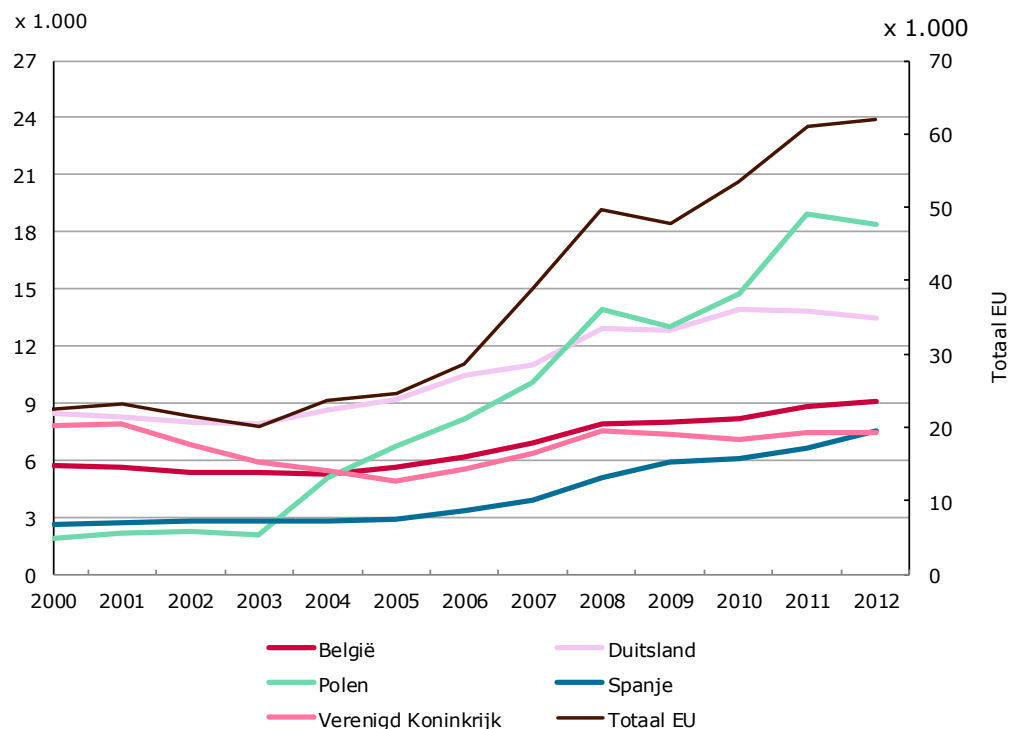
* Deel van Europa bepaald op het land van vorig verblijf (ongeacht nationaliteit en herkomstgroepering) en het geboorteland. Het gaat om mensen die een EU-land als land van het vorige verblijf hebben en ook in dit land geboren zijn. Oost-Europa: exclusief de geboortelanden de voormalige Sovjet Unie en het voormalige Joegoslavië voor degenen die geboren zijn in Slovenië of de Baltische staten.

Zie tabel b6.1 in bijlage 6.1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS

In figuur 6.2 wordt een meer specifiek onderscheid gemaakt naar het vorige land van verblijf. In de figuur worden de migratieontwikkelingen voor de vijf belangrijkste landen van herkomst in de periode van 2000 tot en met 2012 weergegeven.

Figuur 6.2 Migratie vanuit de EU naar Nederland 2000-2012, uitgesplitst naar de vijf belangrijkste landen (top vijf) van het vorige verblijf*



* Land van vorig verblijf (ongeacht nationaliteit en herkomstgroepering) en het geboorteland. Het gaat om mensen die een EU-land als land van het vorige verblijf hebben en ook in dit land geboren zijn. Totaal EU: exclusief de geboortelanden de voormalige Sovjet Unie en het voormalige Joegoslavië voor degenen die geboren zijn in Slovenië of de Baltische staten.

Zie tabel b6.2 in bijlage 6.1 voor de onderliggende cijfers.

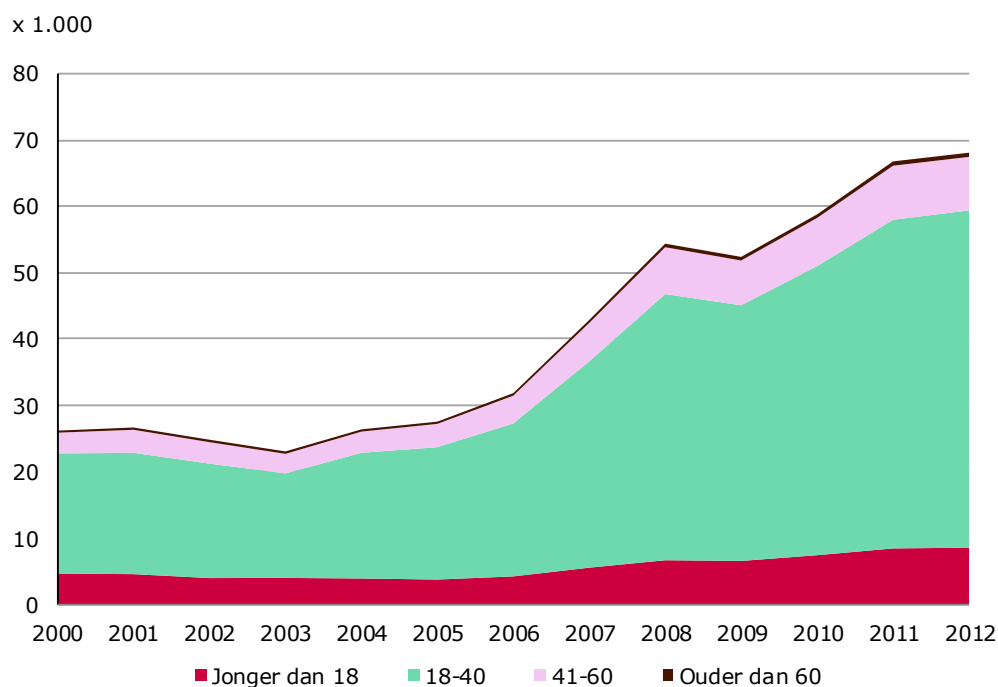
Bron: CBS

Van de vijf belangrijkste herkomstlanden van migranten uit de EU die naar Nederland kwamen, is te zien dat vooral de immigratie van mensen uit Polen sterk is toegenomen in de betreffende periode, en dan vooral vanaf 2003. Daar waar Polen in 2003 nog tot de vijf landen behoorde van waaruit de minste migranten naar Nederland kwamen, was het vanaf 2011 met afstand het belangrijkste herkomstland. Ook de migratie uit Duitsland, België en Spanje nam behoorlijk toe. De stijgende migratie uit Spanje vanaf 2007 heeft waarschijnlijk te maken met de zeer hoge (jeugd)werkloosheid aldaar, die te wijten is aan de financieel-economische crisis. De migratie uit het Verenigd Koninkrijk bleef grotendeels constant, zij het dat deze migratiestroom in het midden van de jaren nul een dip kende.

6.2.2 Migratie vanuit de EU, naar leeftijd en geslacht

Vanaf 2004 steeg de migratie vanuit de rest van de EU naar Nederland voor alle in figuur 6.3 onderscheiden leeftijdsgroepen. Zowel in absolute als in relatieve zin was de stijging het grootst in de leeftijdsgroep van 18 tot en met 40 jaar. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat arbeid een steeds belangrijker migratiemotief werd in deze periode. Zoals is vermeld in hoofdstuk 2, is arbeidsmigratie een fenomeen dat zich voornamelijk voordoet onder personen van 20 tot 45 jaar.

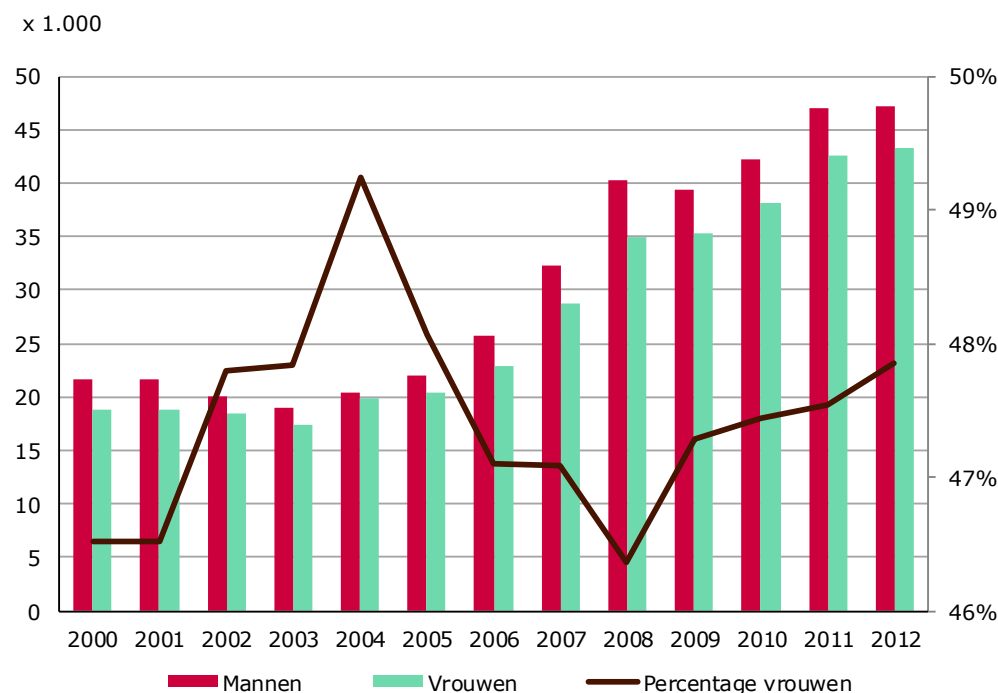
Figuur 6.3 Migratie naar Nederland van in een ander EU-land geboren personen 2000-2012, naar leeftijd



Zie tabel b6.3 in bijlage 6.1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS

Figuur 6.4 Migratie vanuit de EU naar Nederland 2000-2012, naar geslacht



Zie tabel b6.4 in bijlage 6.1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS

Zoals valt op te maken uit figuur 6.4, kwamen er in de periode van 2000 tot en met 2012 jaarlijks meer mannen dan vrouwen uit de rest van de EU naar Nederland, hoewel in het jaar 2004 het aantal vrouwen nauwelijks onderdeed voor het aantal mannen. Na 2004 tot het jaar 2009 nam het aandeel vrouwen af. Dit komt waarschijnlijk door het toenemend belang van arbeidsmigratie binnen de intra-EU-migratie in deze periode. Het is een gegeven dat onder arbeidsmigranten mannen doorgaans zijn oververtegenwoordigd (zie bijv. Wijkhuijs & Jennissen, 2010). Figuur 6.4 laat ook zien dat vanaf 2009 het aandeel vrouwen binnen de intra-EU-migratie weer toenam. Dit zou te maken kunnen hebben met het verschijnsel dat in het voetspoor van eerdere arbeidsmigranten relatief meer gezinsmigratie plaatsvindt uit de overige EU-lidstaten, en dan vooral uit de lidstaten die pas in de 21^e eeuw zijn toegetreden tot de EU.

6.2.3 Migratie vanuit de EU, naar migratiemotief

Het afgeleid migratiedoel: een essentieel instrument voor EU-migratiestromen

In de migratiestatistieken zijn migratiemotieven opgenomen zoals die zijn aangeleverd door de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND). Hierbij wordt per migratiebeweging maar één motief vastgelegd. Het aantal met 'onbekend' motief is in de loop der jaren flink toegenomen, van gemiddeld 10% in de jaren 1999-2003 tot meer dan de helft in 2010 en 2011. Voor een groot deel wordt dit veroorzaakt door het ontbreken van het migratiemotief van EU-onderdanen. Zij hebben immers, met uitzondering van Bulgaren en Roemenen, sinds mei 2006 geen verblijfsvergunning meer nodig als zij (of hun partner) in Nederland werk hebben. EU-onderdanen moeten zich officieel nog wel melden bij de IND, waarbij het doel van het verblijf moet worden aangetoond met behulp van documenten. Zij krijgen dan een verklaring van inschrijving die als sticker in het paspoort (of ander identiteitsbewijs) wordt geplakt. Dit is nodig als zij na vijf jaar aanspraak willen maken op bepaalde rechten en voorzieningen. Hoewel inschrijving bij de IND verplicht is, heeft het nalaten ervan voor deze groepen immigranten geen gevolgen voor hun verblijfsrecht in Nederland. Zij zijn immers legaal in Nederland op grond van het EG-verdrag, ook zonder zich bij de IND te hebben gemeld (IND, 2013).

Het ontbreken van sancties als men zich niet bij de IND inschrijft, heeft tot gevolg dat grote groepen immigranten uit de betreffende landen zich niet bij de IND melden. Van deze groep is dan ook geen motief voor hun komst naar Nederland bekend. Zo was van ongeveer een kwart van de EU-immigranten die van 1995 tot en met 2004 naar Nederland kwamen het motief niet bekend (zie tabel 6.1). In 2005 en 2006 was dit aandeel al de helft terwijl de laatste jaren van ongeveer 85% van de EU- en EVA-burgers geen migratiemotief bekend is.

Tabel 6.1 Migratiemotief volgens de IND van niet-Nederlandse immigranten uit EU- en EVA-landen, 1999-2011

	Totaal <i>abs.</i>	Gezin	Asiel	Arbeid	Studie	Overig	Onbekend
				%			
1999	22.047	23,8	1,2	42,4	11,0	7,6	14,1
2000	24.312	23,1	1,8	44,9	8,1	6,4	15,8
2001	24.802	21,1	1,3	42,8	7,2	5,4	22,2
2002	23.086	20,6	0,6	39,8	8,0	4,9	26,1
2003	21.246	19,7	0,5	32,5	8,2	4,8	34,4
2004	24.667	17,1	0,2	28,6	9,3	8,2	36,7
2005	25.786	12,3	0,1	23,9	7,1	6,3	50,3
2006	29.846	11,2	0,1	28,8	4,5	4,8	50,6
2007	40.996	7,1	0,1	17,6	2,1	3,2	70,0
2008	52.020	4,3	0,1	11,6	1,3	1,5	81,3
2009	50.239	3,6	0,1	9,6	0,8	1,4	84,4
2010	56.091	3,2	0,1	8,0	0,7	1,0	86,9
2011	63.762	3,4	0,1	8,6	0,6	1,1	86,3

Bron: IND, bewerking CBS

Met zoveel onbekenden kan er worden getwijfeld aan de kwaliteit van de imputaties. Het ligt dus voor de hand om voor de EU/EVA-landen het IND-motief niet te gebruiken en over te gaan tot het deduceren van de migratiedoelen: wie zijn er na verloop van tijd gaan werken, wie hebben zich bij familie gevoegd of hebben een gezin gevormd, wie zijn aan een studie begonnen?

Het bepalen van het afgeleid migratiedoel

Het afgeleid migratiedoel wordt vastgesteld op basis van gegevens uit het Sociaal Statistisch Bestand (SSB). Het SSB is een stelsel van registers en enquêtes die op persoonsniveau aan elkaar zijn gekoppeld. Uit het SSB is een bestand samengesteld met alle immigranten die zich in de periode 1999 tot en met 2010 in Nederland hebben ingeschreven. Hierbij is een selectie gemaakt van immigranten die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten: immigranten met de Nederlandse nationaliteit zijn immers niet verplicht om een migratiemotief op te geven.

In het bestand zijn naast de eigen immigratiedatum ook de immigratiedata van ouders en partner opgenomen, evenals de datum van registratie van baan en studie. Op basis van deze gegevens is het afgeleid migratiedoel vastgesteld aan de hand van de in tabel 6.2 weergegeven beslisregels.

Tabel 6.2 Beslisregels afgeleide migratiedoelen

Afgeleid doel	Beslisregel
Gezin	Binnen 120 dagen na immigratie partner of binnen 120 dagen na immigratie vader of moeder geïmmigreerd
Arbeid	Binnen 120 dagen na immigratie aan het werk
Asiel	IND-motief Asiel (inclusief imputatie CBS)
Studie	Binnen 366 dagen na immigratie aan het studeren

Mensen die de intentie hebben zich langer dan vier maanden in Nederland (te) vestigen, moeten zich inschrijven in de GBA. De veronderstelling is dan ook dat als mensen binnen vier maanden (120 dagen) bij een partner intrekken of hun ouders volgen, een baan krijgen of binnen een jaar een studie gaan volgen, dit is te deduceren als een doel om te immigreren. In het geval van asiel wordt de registratie van het IND-motief wel overgenomen. Deze registratie is, vanwege het juridische aspect

van een asielstatus, wel accuraat. Vanuit de EU/EVA-landen is het aantal asiel-aanvragen overigens verwaarloosbaar.

Het is binnen deze beslisregels mogelijk om meerdere afgeleide migratiedoelen tegelijk te hebben. Zo kan iemand met een gezinsmotief naar Nederland zijn gekomen, maar ook binnen 120 dagen aan het werk zijn gegaan. In dat geval zijn beide afgeleide migratiedoelen even legitiem en gelden ze dus allebei. De duur tussen de migratiedatum en bewerkstelling van het migratiedoel is, wanneer er sprake is van meerdere doelen, wel bepalend voor de volgorde van de doelen.

Resultaten

Daar waar binnen de EU/EVA-landen het geregistreerde migratiemotief voor meer dan 80% onbekend was, is voor ruim 80% van de immigranten uit deze landen wel een migratiedoel te deduceren. De resultaten van deze deductie zijn te vinden in tabel 6.3. Ruim vier op de tien immigranten uit EU/EVA-landen die naar Nederland kwamen deden dit vanwege gezinsmotieven. Bijna de helft van de immigranten had binnen vier maanden een betaalde baan, en kan dus afgeleid als arbeidsmigrant bestempeld worden. Nog eens 13% tot 19% van de Europese immigranten startte binnen 120 dagen een studie. Vrijwel geen enkele immigrant uit de EU/EVA-landen stond bij de IND geregistreerd als asielzoeker. In totaal heeft 19% van de immigranten geen gezinsbanden noch werk, is niet gaan studeren en niet als asielzoeker geregistreerd. Deze groep immigranten is dus niet in te delen in een van de vier klassieke migratiemotieven, maar komt bijvoorbeeld om een medische behandeling te ondergaan of als au pair of pensioenmigrant naar Nederland.

Tabel 6.3 Het afgeleid migratiedoel van niet-Nederlandse immigranten uit EU/EVA-landen, 1999-2010

Het jaar	Gezin	Asiel	Arbeid	Studie	Anders
1999	46,4%	0,4%	49,2%	13,7%	18,3%
2000	46,3%	0,9%	53,3%	13,3%	16,6%
2001	46,4%	0,6%	52,6%	13,6%	16,5%
2002	47,8%	0,3%	49,9%	14,7%	16,9%
2003	46,8%	0,3%	45,1%	17,9%	17,4%
2004	47,2%	0,0%	39,6%	18,4%	20,2%
2005	45,4%	0,0%	40,7%	17,6%	22,2%
2006	45,8%	0,0%	46,0%	17,4%	19,2%
2007	43,4%	0,0%	46,7%	16,5%	19,9%
2008	40,2%	0,0%	51,5%	16,4%	18,9%
2009	40,3%	0,1%	48,5%	17,8%	20,0%
2010	39,0%	0,1%	46,8%	19,0%	20,3%
Totaal	43,5%	0,2%	47,7%	16,7%	19,2%

Omdat er sprake kan zijn van meer dan één afgeleid migratiedoel, tellen de percentages in tabel 6.3 op tot meer dan 100%.

Tabel 6.4 laat zien hoe vaak het voorkomt dat er meer dan één afgeleid migratiedoel is vastgesteld.

Bron: CBS

Tabel 6.4 Het aantal afgeleide migratiedoelen per immigrant uit EU/EVA-landen

	Percentage
0 afgeleide migratiedoelen	19,2
1 afgeleid migratiedoel	54,0
2 afgeleide migratiedoelen	26,5
3 (of meer) afgeleide migratiedoelen	0,3
Totaal	100,0

Bron: CBS

Zoals in de tabellen 6.3 en 6.4 wordt weergegeven, is 19,2% van de immigranten uit de EU- en EVA-landen niet volgens de gehanteerde afgeleide beslisregels in te delen in een van de klassieke migratiemotieven. Aan meer dan de helft van de immigranten is één afgeleid migratiedoel toe te wijzen: de beslisregels voor een van de vier afgeleide doelen zijn voor deze immigranten van toepassing. Een kwart van de immigranten heeft afgeleid meer migratiedoelen. Arbeid en studie zijn hierbij vrijwel altijd het eerste motief; indien er sprake is van een tweede motief dan is dat meestal gezin. Meer dan de helft van de gededuceerde gezinsdoelen komt op de tweede plaats, in de regel na een gededuceerd arbeidsdoel. Slechts een klein deel van de immigranten heeft meer dan twee afgeleide motieven.

6.3 Migratie vanuit Nederland naar andere landen van de EU

De emigratie uit Nederland naar andere landen van de EU kan worden verdeeld in twee soorten. Er is migratie over relatief lange afstand naar bijvoorbeeld de *sunbelt* van Europa om daar van een welverdiend pensioen te genieten of naar het Verenigd Koninkrijk om te werken op een Schots booreiland. Daarnaast is er ook emigratie die vaak nauwelijks meer behelst dan een binnenlandse verhuizing binnen de eigen regio en dan ook weinig impact heeft op het alledaagse leven van de betrokkenen. Aan beide soorten zal in deze paragraaf aandacht worden besteed. In de twee volgende subparagrafen zal worden ingegaan op respectievelijk de emigratie naar andere landen van de EU van in Nederland geboren (paragraaf 6.3.1) en de retour- (of vervolg)migratie van eerstegeneratieallochtonen (paragraaf 6.3.2). In deze twee subparagrafen zal het onderscheid tussen de relatief lange afstandsmigratie en de emigratie op korte afstand naar de buurlanden enigszins in kaart worden gebracht door zowel cijfers voor de totale emigratie als die exclusief België en Duitsland te presenteren. We realiseren ons dat deze scheidslijn niet geheel zuiver is. Zo behoort iemand die vanuit Nederland naar München is gemigreerd om daar op het hoofdkantoor van een multinational te gaan werken eigenlijk tot de categorie van relatief lange afstandsmigranten, terwijl hij of zij volgens het hier gemaakte onderscheid tot dezelfde groep personen behoort als een gezin dat vanwege de goedkopere huizenprijzen van Enschede naar Gronau is verhuisd. In subparagraaf 6.3.3 zal aan de hand van een casus – emigratie vanuit Kerkrade naar Herzogenrath – intra-EU-migratie op bescheiden geografische afstand worden besproken. Het gaat bij deze casus zelfs om internationale migratie binnen hetzelfde stedelijke gebied.

Voordat in het vervolg van deze paragraaf allerlei onderscheid wordt gemaakt in de emigratie naar de rest van de EU, zal eerst het totaal van deze migratiestroom, zowel met als zonder de bestemmingen België en Duitsland, worden weergegeven (zie figuur 6.5). De migratie naar de rest van de EU is in de periode van 2000 tot en met 2012 onmiskenbaar aan een opwaartse trend onderhevig. In de periode van 2006 tot en met 2010 bleef de intra-EU-migratie vanuit Nederland, op een kleine inzinking in het jaar 2009 na, zo goed als constant.

Figuur 6.5 Migratie vanuit Nederland naar de rest van de EU 2000-2012



Zie tabel b6.5 in bijlage 6.1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS, emigratie exclusief administratieve correcties

6.3.1 Emigratie van in Nederland geboren naar de rest van de EU¹⁰³

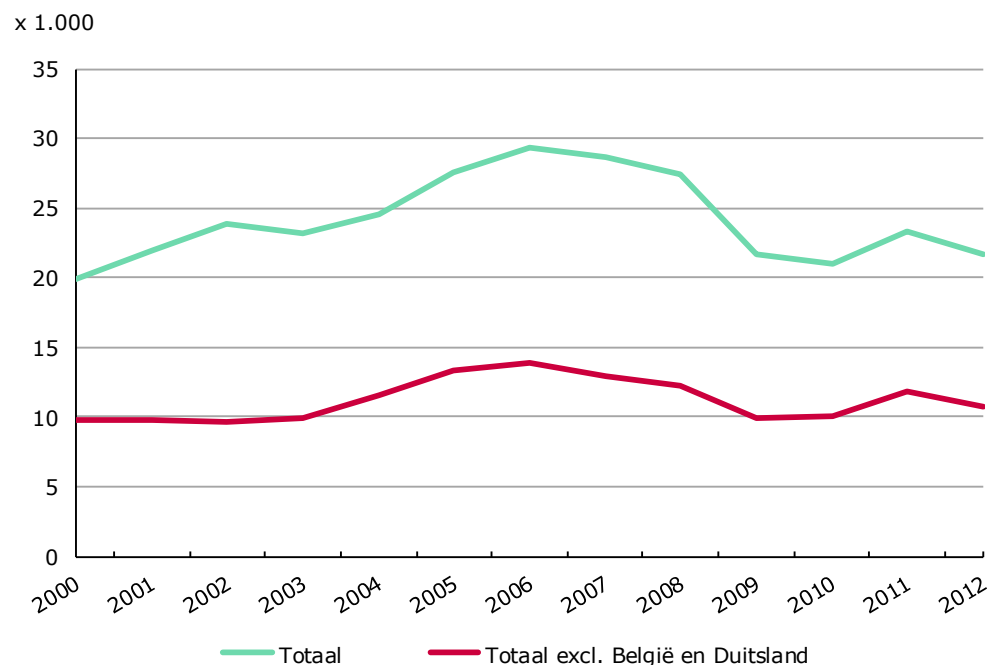
De emigratie van in Nederland geboren personen vertoonde tot en met 2006 een flinke stijging. Deze stijging kwam tot 2004, zoals valt op te maken uit figuur 6.6, bijna uitsluitend tot stand door een toegenomen emigratie naar België en Duitsland. Een belangrijke verklarende factor voor deze emigratie is waarschijnlijk het verschil in huizenprijzen. Er zijn hierbij aanzienlijke verschillen aan te wijzen. Zo lagen in het eerste kwartaal van 2004 in de regio Tilburg en Breda de prijzen van verkochte vrijstaande woningen en villa's bijna € 150.000 hoger dan in de provincie Antwerpen. Waarschijnlijk speelt ook een rol dat sinds 1 januari 2001 Nederlanders die in het buitenland wonen ervoor kunnen kiezen onder het Nederlandse belastingregime te blijven waardoor bijvoorbeeld de hypotheekrente fiscaal aftrekbaar blijft. Hierdoor is het voor Nederlanders in financieel opzicht nog aantrekkelijker geworden om zich in België te vestigen. In het verleden is ook het feit dat in België wonende Nederlanders geen vermogensbelasting hoefden te betalen van belang geweest. Dit heeft vooral wat oudere, vermogende Nederlanders naar België gelokt (Harmsen, 2006). De toename van de emigratie in 2005 en 2006 vond echter niet alleen specifiek naar België en Duitsland plaats maar naar een breed spectrum van bestemmingslanden.

De emigratie van in Nederland geboren personen bestaat uit autochtonen en tweedegeneratieallochtonen. Zoals in de vorige Migratiekaart is beschreven, steeg de emigratie van beide groepen tot en met 2006 om vervolgens te dalen. Vooral de emigratie van autochtonen hing sterk samen met de emigratie naar België en Duitsland. De geleidelijk toenemende emigratie van tweedegeneratieallochtonen tot

¹⁰³ Deze subparagraaf is een bewerking van een passage uit het hoofdstuk 'Emigratie uit Nederland' uit de vorige editie van de Migratiekaart (Nicolaas & Jennissen, 2011).

en met 2006 hield voor een belangrijk deel verband met een toenemende emigratie van eerstegeneratieallochtonen. Hun vaak nog jonge kinderen, die voor een groot deel behoren tot de tweede generatie, emigreren dan haast als vanzelfsprekend ook in toenemende mate, aangezien zij vaak met hun ouders meemigreren. Ook speelt de toename van het aantal tweedegeneratieallochtonen een rol bij de stijging van het aantal in Nederland geboren emigranten. De daling in 2007 van het aantal emigrerende tweedegeneratieallochtonen gaat samen met een sterke daling van de emigratie van eerstegeneratieallochtonen. Zo kan bijvoorbeeld met behulp van een regressiemodel waarin alleen het aantal eerste generatie niet-westerse emigranten wordt meegenomen, 88% van de ontwikkeling in de emigratie van de tweede-generatieallochtonen tussen 1995 en 2009 worden verklaard.

Figuur 6.6 Emigratie van in Nederland geboren naar de rest van de EU 2000-2012



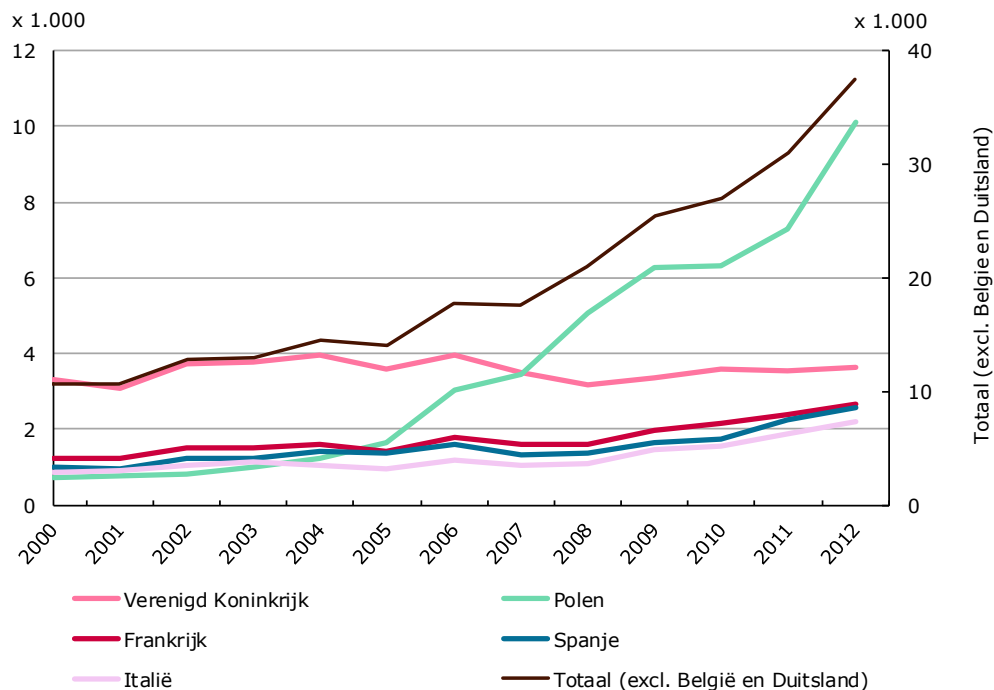
Zie tabel b6.6 in bijlage 6.1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS, emigratie exclusief administratieve correcties

6.3.2 Retour- (of vervolg)migratie

Een groot deel van de migranten die vanuit Nederland naar een ander EU-land vertrekt is buiten Nederland geboren en dus ooit als migrant naar Nederland gekomen. In 2012 gold dit voor 64% van de emigranten die dat jaar naar een ander EU-land vertrokken. Figuur 6.7 laat de emigratie van eerstegeneratieallochtonen naar de rest van de EU zien. Hierbij is de emigratie naar de buurlanden België en Duitsland buiten beschouwing gelaten.

Figuur 6.7 Emigratie van eerstegeneratieallochtonen met herkomst de EU 2000-2012, naar herkomstgroep (top 5 exclusief België en Duitsland)



Zie tabel b6.7 in bijlage 6.1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS, emigratie inclusief administratieve correcties. Totaal exclusief België, Duitsland, Slovenië en de Baltische staten

Uit de figuur blijkt duidelijk dat de retourmigratie¹⁰⁴ naar niet-direct aangrenzende landen na 2004 aanzienlijk is toegenomen. Deze toename was in de eerste jaren vrij geleidelijk om na 2007 in een stroomversnelling te komen. Als we kijken naar de vijf belangrijkste specifieke herkomstgroepen die betrokken waren bij deze retourmigratie, zien we dat alleen de Poolse herkomstgroep hetzelfde patroon in de tijd volgt als de totale retourmigratie naar de rest van de EU. Dit is een belangrijke aanwijzing – en nadere bestudering van de cijfers bevestigt dit – dat de toegenomen retourmigratie naar de EU vooral voor rekening komt van terugkerende migranten naar de Centraal- en Oost-Europese landen die deze eeuw lid werden van de EU. Het betreft hier waarschijnlijk voor het grootste deel arbeidsmigranten die na verloop van tijd met hun eventueel gespaarde geld terugkeerden naar hun land van herkomst. Nadat de emigratie van eerstegeneratie-Polen in het jaar 2010 was gestabiliseerd, nam deze weer sterk toe in de jaren 2010 en 2011. Een mogelijke verklaring voor dit fenomeen is dat onderdanen van de Midden- en Oost-Europese EU-lidstaten die per 1 mei 2004 lid werden van de EU, vanaf mei 2011 vrije toegang hebben tot de Duitse (en de Oostenrijkse) arbeidsmarkt. Het is goed mogelijk dat bijvoorbeeld in Nederland verblijvende Poolse arbeidsmigranten die ontevreden waren over hun baan of überhaupt geen baan meer hadden er in 2011 en 2012 voor kozen om hun geluk te beproeven in Duitsland.

¹⁰⁴ Voor het grootste deel gaat het bij deze migratiestromen waarschijnlijk om retourmigranten, migranten die terugkeren naar het land waar ze oorspronkelijk vandaan kwamen. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs zo te zijn. Men kan ook overgaan tot vervolgmigratie naar een derde land.

Na het jaar 2008 steeg ook de emigratie van de vier West-Europese herkomstgroepen die in figuur 6.7 zijn opgenomen. Het kan zijn dat hier de huidige economische crisis debet aan is, doordat arbeidsmigranten uit West-Europa terugkeerden naar hun land van herkomst of hun heil elders zochten omdat ze hun baan in Nederland verloren. Voor personen met als herkomstland Spanje zouden – zij het op kleinere schaal – dezelfde mechanismen werkzaam kunnen zijn als voor Oost-Europeanen. Sinds het begin van de huidige economische crisis neemt de immigratie uit Spanje behoorlijk toe. De toegenomen retourmigratie van Spanjaarden is hiervan een logisch gevolg. Het gaat dan om personen van wie de arbeidsmigratie geen onverdeeld succes is gebleken of die sowieso van plan waren om na een bepaalde periode terug te keren naar hun land van herkomst.

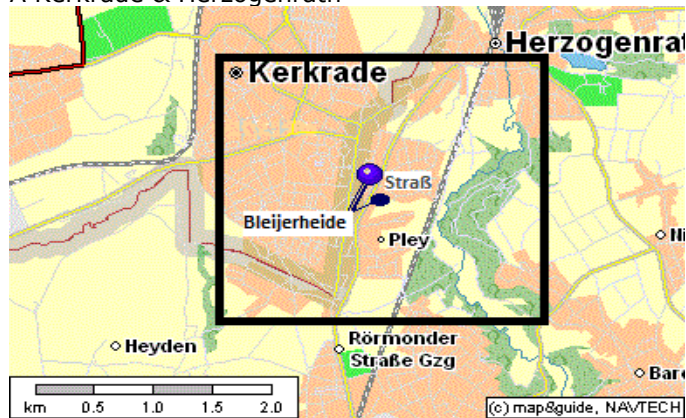
6.3.3 *Een voorbeeld van intra-EU-migratie over bescheiden afstand: Verhuizingen van Kerkrade naar Herzogenrath*

Verhuizingen vinden vaak plaats binnen een kleine straal ten opzichte van het oude adres. Nederland is echter een land van bescheiden omvang, waardoor een deel van die bescheiden straal zich al gauw in het buitenland bevindt. Veel Nederlandse krimpgebieden, zoals Parkstad Limburg, Zeeuws-Vlaanderen en Noordoost-Groningen, liggen aan de Nederlandse landgrens; bewoners die wegtrekken kiezen niet per definitie voor binnenlandse migratie als ze verhuizen. Wie bijvoorbeeld vanuit Middelburg voor werk of studie naar een meer urbaan gebied wil verhuizen, is echter bepaald niet alleen op de Nederlandse Randstad aangewezen: Antwerpen, Gent en Brussel liggen op vergelijkbare afstand.

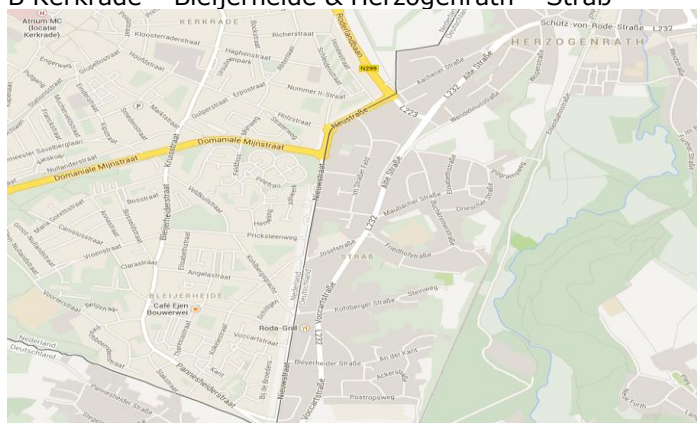
Ook internationale migratie binnen de EU wordt voor een heel groot deel bepaald door verhuizingen op beperkte schaal. Deze verhuizingen worden migraties genoemd, wanneer tussen de twee adressen 'toevallig' een landgrens ligt. De afstand tussen het oude en nieuwe adres is desondanks doorgaans toch niet zeer groot. Dit is goed te illustreren met de casus Kerkrade en Herzogenrath. Kerkrade ligt in Limburg, Herzogenrath in de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen. Een blik op figuur 6.8 leert echter dat inwoners van Kerkrade en Herzogenrath feitelijk één stad delen. De Kerkraadse wijk Bleijerheide is daarbij vergroeid met het Herzogenrathse Straß. Tot 1815 behoorden beide steden tot het Land van Rode, maar bij het opheffen van het Franse departement Meuse-Inférieure (Beneden-Maas), werd 's-Hertogenrode toegewezen aan Pruisen, terwijl Kerkrade Nederlands grondgebied werd. In 1997 besloten de twee gemeenten het formele openbare lichaam 'Eurode' op te richten, waardoor er toch weer hernieuwde formele publiekrechtelijke samenwerking plaatsvindt. De lokale bestuurders aan beide zijden van de grens hebben zich daarbij een niet minder hoog doel gesteld dan dat Eurode de eerste grensoverschrijdende gemeente van Europa moet worden (Protte, 2000).

Figuur 6.8 Eurode – Kerkrade en Herzogenrath

A Kerkrade & Herzogenrath



B Kerkrade – Bleijerheide & Herzogenrath – Straß

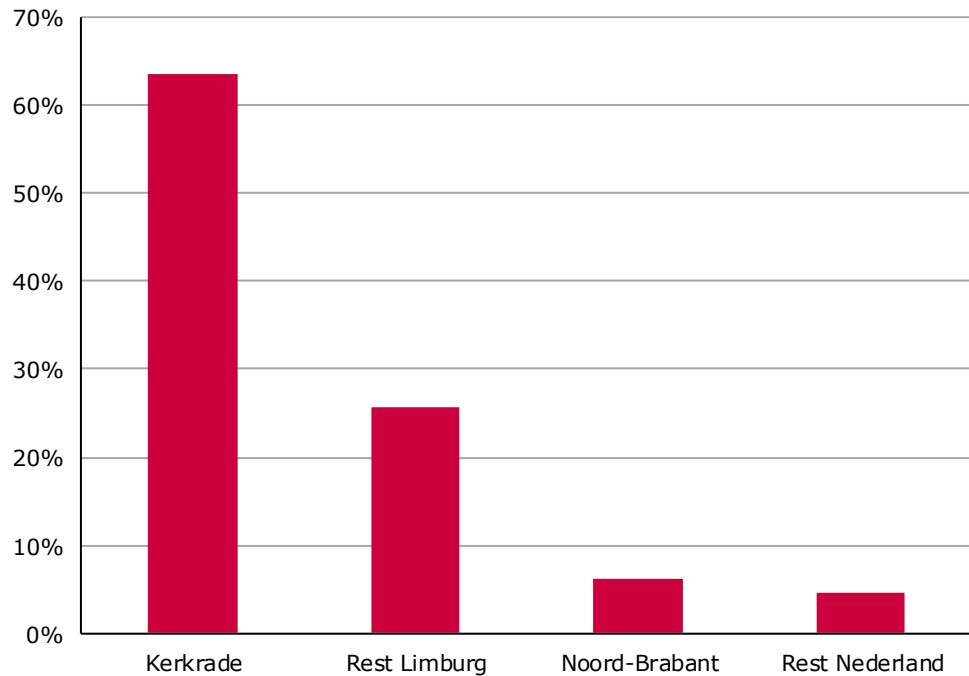


C Kerkrade – Nieuwstraat & Herzogenrath - Neustraße



Dat de scheiding tussen Kerkrade en Herzogenrath niet meer is dan de Nieuwstraat/ Neustraße, blijkt ook wel uit de herkomst van Nederlandse emigranten die naar Herzogenrath zijn vertrokken. Bijna twee derde van de Nederlandse migranten die zich in 2012 in Herzogenrath hebben gevestigd, is afkomstig uit Kerkrade. Nog eens een kwart van hen komt uit Limburg en slechts 10% uit de rest van Nederland (zie figuur 6.9).

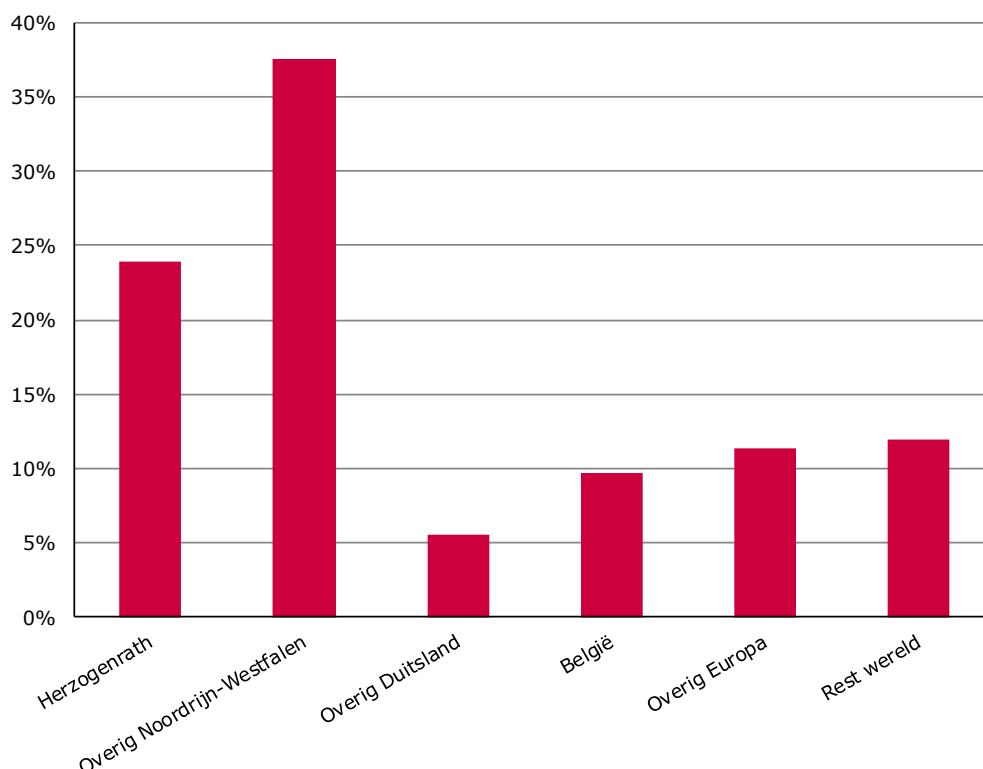
Figuur 6.9 Herkomst van Nederlandse immigranten in Herzogenrath, 2012



Bron: CBS

Ook mensen die uit Kerkrade vertrekken en daarbij een landsgrens overschrijden hebben, zoals we in figuur 6.10 kunnen zien, een voorkeur voor een emigratieadres dat in de buurt van het oude adres ligt. Bijna een kwart van de emigranten uit Kerkrade vestigt zich in Herzogenrath en meer dan 35% in een ander deel van Noordrijn-Westfalen. Meer dan 60% van de emigranten uit Kerkrade legde in 2012 bij hun emigratie slechts een bescheiden afstand af.

Figuur 6.10 Bestemming van emigranten uit Kerkrade, 2012



Bron: CBS

6.4 Mogelijke toekomstige ontwikkelingen

Zoals reeds is aangegeven in de inleidende tekst van dit hoofdstuk, zal een prognose van de intra-EU-migratie logischerwijs een grote overlap vertonen met de paragrafen over de toekomst in andere hoofdstukken, aangezien de Intra-EU-migratie een optelsom is van specifieke migratietypen naar en vanuit deze regio. De in deze paragraaf gepresenteerde tekst is dan ook voor een deel een samenvatting van de passages over toekomstige ontwikkelingen in de overige hoofdstukken. We zullen daarbij eerst ingaan op de in omvang belangrijkste twee migratietypen binnen de EU, namelijk arbeidsmigratie en (de daarmee gepaard gaande) gezinsmigratie. Daarna komen nog enkele andere migratietypen aan bod.

De afgelopen jaren was de arbeidsmigratie van laagopgeleiden bijna exclusief een intra-EU aangelegenheid, waarbij een aanzienlijke migratiestroom van de nieuwe lidstaten in Midden- en Oost-Europa naar de 'oude' EU plaatsvond. Dit zal waarschijnlijk ook in de nabije en wat verder weggelegen toekomst niet anders zijn. In de lijn der verwachting ligt dat de arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa geen grotere omvang zal krijgen dan dat we tegenwoordig gewend zijn. Het aandeel Polen onder de arbeidsmigranten uit de nieuwe lidstaten zal waarschijnlijk dalen en het aandeel Bulgaren, Roemenen en Hongaren zal toenemen. Op de lange termijn zal vermoedelijk deze arbeidsmigratie, vanwege convergerende welvaartsniveaus en het feit dat ook in de landen ten oosten van het voormalige IJzeren Gordijn de vergrijzing toeslaat, substantieel afnemen. De mate waarin de huidige financieel-economische crisis leidt tot een toenemende arbeidsmigratie van Zuid- naar Noord-

Europa hangt af van de vraag of (en hoelang) de crisis aanhoudt, in hoeverre deze al dan niet verergert en in welke mate de pijn verdeeld gaat worden tussen de verschillende landen binnen de Eurozone. De grote onzekerheid die deze kwesties omringt noopt ons ertoe hier slechts voorzichtige uitspraken over te doen. Wel is het zo dat we voorlopig geen aanwijzingen zien waarom de trend van een toenemende (arbeids)migratie uit Zuid-Europa richting Nederland op korte termijn zou ombuigen.

De mate waarin de reeds in Nederland aanwezige arbeidsmigranten uit de Midden- en Oost-Europese landen gezinsmigranten zullen genereren is nog onduidelijk. Vermoedelijk ligt het aantal gezinsmigranten per arbeidsmigrant tussen het aantal voor Turkse en Marokkaanse arbeidsmigranten in de jaren zestig en zeventig enerzijds en het aantal voor Zuid-Europese gastarbeiders in deze periode anderzijds – en dan waarschijnlijk het dichtst bij laatstgenoemde groep. Gezins(herenigings)migratie uit Zuid-Europa zal waarschijnlijk – analoog aan de arbeidsmigratie uit deze regio – ook wel wat toenemen.¹⁰⁵

Voor wat de overige gezinsmigratie binnen de EU betreft (gezinsmigratie uit de overige Noordwest-Europese landen naar Nederland en intra-EU-gezinsmigratie uit Nederland) verwachten wij niet veel veranderingen in de komende tijd. Dat geldt niet voor studiemigratie binnen de EU. Voor dit migratietype verwachten wij dat zowel het aantal binnenkomende als het aantal vertrekkende studenten in de komende jaren toe zal nemen. Een ander migratietype waarvan wij verwachten dat het zal toenemen binnen de EU is pensioenmigratie vanuit Nederland. De toenemende vergrijzing zou in combinatie met de relatief lage huizenprijzen in Zuid-Europa kunnen leiden tot een grotere omvang van de emigratie van zestigplussers naar de zonnigere oorden nabij de Middellandse Zee.

¹⁰⁵ Zie Jennissen (2011) voor meer informatie over de toekomstige arbeidsmigratie en de daarmee gepaard gaande gezinsmigratie uit de rest van de EU naar Nederland.

Literatuur

- Harmsen, C.N., (2006). Emigratie van autochtonen naar België. *Bevolkingstrends*, 54(2), 41-44.
- IND (2013). *Inschrijving bij de IND voor EU-onderdanen*. Rijswijk: Immigratie- en Naturalisatiedienst.
- Jennissen, R., (2011). Arbeidsmigratie en de daarmee gepaard gaande gezinsmigratie naar Nederland: Een kwalitatieve toekomstverkenning. *Tijdschrift voor Politieke Economie – Digitaal*, 5(4), 17-36.
- Nicolaas, H., & Jennissen, R. (2011). Emigratie uit Nederland. In R.P.W. Jennissen (red.), *De Nederlandse Migratiekaart: Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen* (pp. 287-305). Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 299.
- Nicolaas, H., Verschuren, S., Wijkhuijs, V., & Jennissen, R. (2011). Arbeidsmigratie. In R.P.W. Jennissen (red.), *De Nederlandse Migratiekaart: Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen* (pp. 77-110). Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 299.
- Protte, K. (2000). Vom Streitfall zum ‚Mustergarten Europas‘ – Drei Beispiele aus dem deutsch-niederländischen Grenzgebiet. In P. Rösger (red.), *Deutschland – Niederlande: Heiter bis wolkig* (pp. 126-131). Bonn: Bouvier Verlag.
- Wijkhuijs, L.J.J., & Jennissen, R.P.W. (2010). *Arbeidsmigratie naar Nederland: De invloed van gender en gezin*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 286.

Tabel b6.1 Migratie vanuit de EU naar Nederland 2000-2012, uitgesplitst naar het deel van Europa* en de vijf belangrijkste herkomstlanden

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totaal	22.610	23.125	21.603	20.067	23.687	24.712	28.647	39.038	49.672	47.743	53.376	61.135	61.941
waarvan													
Noordwest	14.703	14.337	12.994	11.932	11.727	11.417	12.840	14.292	17.601	16.809	18.266	18.921	18.460
Oost	3.897	4.514	4.389	4.243	8.221	9.584	11.347	19.598	25.012	23.656	27.286	32.807	31.900
Zuid	4.010	4.274	4.220	3.892	3.739	3.711	4.460	5.148	7.059	7.278	7.824	9.407	11.581

* Deel van Europa bepaald op het land van vorig verblijf (ongeacht nationaliteit en herkomstgroepering) en het geboorteland. Het gaat om mensen die een EU-land als land van het vorige verblijf hebben en ook in dit land geboren zijn. Oost-Europa: exclusief de geboortelanden de voormalige Sovjet Unie en het voormalige Joegoslavië voor degenen die geboren zijn in Slovenië of de Baltische staten.

Bron: CBS

Tabel b6.2 Migratie vanuit de EU naar Nederland 2000-2012, uitgesplitst naar de vijf belangrijkste herkomstlanden*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totaal	22.610	23.125	21.603	20.067	23.687	24.712	28.647	39.038	49.672	47.743	53.376	61.135	61.941
waaronder													
België	5.755	5.599	5.357	5.348	5.303	5.584	6.149	6.881	7.874	8.038	8.198	8.819	9.115
Duitsland	8.438	8.227	7.959	7.921	8.671	9.134	10.424	10.981	12.929	12.818	13.914	13.851	13.462
Polen	1.884	2.176	2.275	2.106	5.073	6.672	8.214	10.126	13.890	13.027	14.782	18.937	18.348
Spanje	2.638	2.668	2.824	2.794	2.826	2.885	3.372	3.902	5.101	5.883	6.109	6.631	7.526
Verenigd Koninkrijk	7.817	7.893	6.805	5.871	5.405	4.903	5.550	6.368	7.536	7.376	7.068	7.455	7.446

* Land van vorig verblijf (ongeacht nationaliteit en herkomstgroepering) en het geboorteland. Het gaat om mensen die een EU-land als land van het vorige verblijf hebben en ook in dit land geboren zijn. Totaal EU: exclusief de geboortelanden de voormalige Sovjet Unie en het voormalige Joegoslavië voor degenen die geboren zijn in Slovenië of de Baltische staten.

Bron: CBS

Tabel b6.3 Migratie naar Nederland van in een ander EU-land geboren personen 2000-2012, naar leeftijd

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Jonger dan 18 jaar	4.605	4.517	3.925	3.948	3.863	3.703	4.177	5.492	6.616	6.506	7.374	8.396	8.512
18-40 jaar	18.119	18.294	17.259	15.761	18.950	19.964	23.069	31.114	40.147	38.563	43.600	49.576	50.867
41-60 jaar	3.132	3.482	3.244	2.956	3.207	3.517	4.195	5.806	7.072	6.761	7.274	8.153	8.077
Ouder dan 60 jaar	308	345	365	364	335	336	379	444	528	539	537	648	628
Totaal	26.164	26.638	24.793	23.029	26.355	27.520	31.820	42.856	54.363	52.369	58.785	66.773	68.084

Bron: CBS

Tabel b6.4 Migratie* vanuit de EU naar Nederland 2000-2012, naar geslacht

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Mannen	21.587	21.695	20.064	19.054	20.472	21.969	25.715	32.369	40.365	39.423	42.247	46.982	47.257
Vrouwen	18.780	18.869	18.375	17.473	19.862	20.332	22.901	28.801	34.885	35.362	38.126	42.577	43.355
Totaal	40.367	40.564	38.439	36.527	40.334	42.301	48.616	61.170	75.250	74.785	80.373	89.559	90.612

* Exclusief administratieve correcties.

Bron: CBS

Tabel b6.5 Migratie* vanuit Nederland naar de rest van de EU 2000-2012

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totaal	34.345	36.514	39.208	39.292	42.171	45.841	50.302	50.255	50.476	47.106	48.883	57.364	60.166
excl. België en Duitsland	18.685	18.913	19.116	20.186	23.152	24.993	27.288	26.774	27.093	27.140	28.931	34.995	37.515

* Exclusief administratieve correcties.

Bron: CBS

Tabel b6.6 Migratie* van in Nederland geboren personen vanuit Nederland naar de rest van de EU 2000-2012

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totaal	19.871	21.956	23.873	23.235		27.568	29.331	28.671	27.373	21.639	21.003	23.259	21.630
excl. België en Duitsland	9.736	9.785	9.692	9.867		13.270	13.941	12.983	12.208	9.970	10.016	11.836	10.703

* Exclusief administratieve correcties.

Bron: CBS

**Tabel b6.7 Emigratie uit Nederland van eerstegeneratieallochtonen met als herkomst de EU (excl. België en Duitsland)
2000-2012, uitgesplitst naar de vijf belangrijkste herkomstlanden***

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totaal	10.686	10.626	12.867	12.959	14.540	14.070	17.744	17.605	21.039	25.451	27.075	30.949	37.550
waaronder													
Verenigd Koninkrijk	3.306	3.064	3.743	3.789	3.968	3.570	3.979	3.486	3.171	3.356	3.607	3.534	3.660
Polen	727	760	833	1.016	1.227	1.669	3.027	3.457	5.081	6.256	6.315	7.307	10.118
Frankrijk	1.243	1.257	1.509	1.520	1.626	1.416	1.778	1.588	1.627	1.986	2.172	2.375	2.655
Spanje	993	958	1.216	1.249	1.406	1.351	1.603	1.316	1.355	1.644	1.728	2.273	2.575
Italië	843	890	1.030	1.128	1.064	973	1.186	1.072	1.108	1.451	1.579	1.866	2.205

* Exclusief administratieve correcties. Totaal: behalve België en Duitsland ook exclusief Slovenië en de Baltische staten.

Bron: CBS

7 Conclusie en een voorzichtige blik op de toekomst

Roel Jennissen (WODC) en Han Nicolaas (CBS)

In deze studie is voor de belangrijkste migratietypen (arbeid, gezin, studie en asiel) een overzicht gemaakt van de omvang, de verdeling over de herkomst- en bestemmingslanden en de demografische samenstelling. Daarnaast is een apart hoofdstuk gewijd aan intra-EU migratie. Bij de beschrijving van de verschillende migratietypen is ook aandacht besteed aan ontwikkelingen in de loop van de tijd en de achtergronden hiervan, waarbij de nadruk ligt op de periode van 2000 tot en met 2011. In de eerste paragraaf (7.1) van dit afsluitende hoofdstuk wordt een beschrijvende analyse gepresenteerd over de verdeling van de totale immigratie van niet-Nederlanders¹⁰⁶ over de verschillende in de thematische hoofdstukken onderscheiden migratietypen. Daarna volgt, als laatste onderdeel van deze publicatie, een paragraaf (7.2) die een aantal projecties van mogelijke immigratietrends, die gebaseerd zijn op een viertal economische scenario's, en een emigratieprognose bevat.

7.1 Immigratie onderverdeeld naar migratietype

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

Uit figuur 7.1 blijkt dat in het nieuwe millennium de ontwikkeling van de gezinsmigratie, het belangrijkste migratiemotief van niet-Nederlanders vanaf 1976 tot en met 2006, vrij constant was, ware het niet dat er zich in de periode van 2003 tot en met 2005 een trendbreuk heeft voorgedaan. Deze trendbreuk luidde een periode van vier jaar in met substantieel minder gezinsmigratie. Naar alle waarschijnlijkheid werd deze daling veroorzaakt door de aanscherpingen van de voorwaarden waaraan men moet voldoen om tot gezinsvormingsmigratie over te gaan. Per 1 november 2004 werd namelijk de inkomenseis voor de referent verhoogd tot 120% van het minimumloon en werd de minimale leeftijd waarop men kan overgaan tot gezinsvormingsmigratie verhoogd van 18 naar 21 jaar (Bonjour, 2007; Leerkes & Kulu-Glasgow, 2009). In 2010 is de inkomenseis bij gezinsvorming overigens weer teruggebracht naar 100% van het wettelijke minimumloon (zie hoofdstuk 3). Na 2007 is echter weer een toename van het aantal gezinsmigranten waar te nemen, die ertoe heeft geleid dat het aantal gezinsmigranten in 2009 weer op het niveau van 2003 was. De meest voor de hand liggende verklaring van deze toename is dat steeds meer gezinsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in het kielzog van het

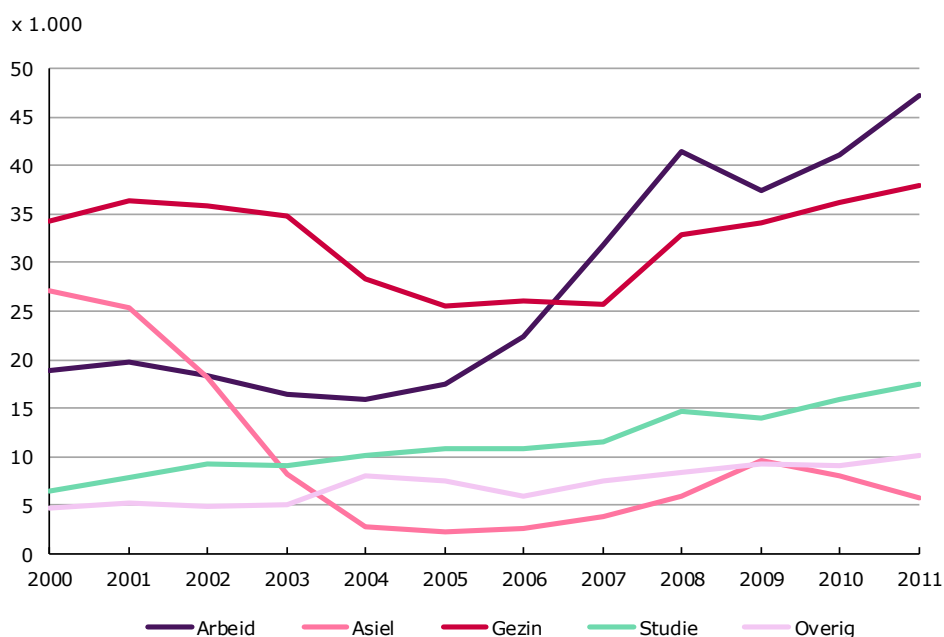
¹⁰⁶ Omdat het motief waarom iemand uit Nederland vertrekt en waarom een Nederlander naar Nederland komt meestal onbekend is, zal in deze paragraaf geen aandacht worden geschonken aan emigratie en aan de immigratie van Nederlandse onderdanen. Voor een overzicht van de ontwikkelingen in de totale emigratie en immigratie wordt verwezen naar paragraaf 1.3.

sinds 2004 toenemend aantal aanwezige arbeidsmigranten uit deze regio naar Nederland komen.

Asielmigratie wordt vooral veroorzaakt door push-factoren in de landen van herkomst. De daling van asielmigratie naar Nederland na 2001 hangt dan ook voor een deel samen met het dalende aantal vluchtelingen wereldwijd en in Europa in het bijzonder. De daling na 2001 heeft echter een dusdanig grote omvang dat ook de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 hier waarschijnlijk een grote invloed op heeft gehad (Van der Erf, 2006). Vanaf het jaar 2006 zien we overigens een toename van het aantal asielmigranten, die in de jaren 2010 en 2011 weer wordt gevolgd door een daling. Voor een gedetailleerde beschrijving van de trends in arbeids- en asielmigratie wordt verwezen naar respectievelijk hoofdstuk 2 en 5. De asielmigratiecijfers in figuur 7.1 hebben betrekking op asielzoekers, statushouders en uitgenodigde vluchtelingen die in de GBA werden ingeschreven. Lang niet alle asielzoekers worden uiteindelijk geregistreerd in de GBA. Asielzoekers kunnen zich een half jaar na de start van hun asielprocedure inschrijven in de GBA (Nicolaas et al., 2005). In de praktijk blijkt echter dat lang niet alle asielzoekers dat ook daadwerkelijk doen.

Verder is in figuur 7.1 te zien dat migratie naar Nederland vanwege het volgen van een studie in de periode van 2000 tot en met 2011 meer dan tweeëneenhalf keer zo omvangrijk is geworden. Kennelijk beginnen de inspanningen om te komen tot verdergaande internationale diploma-erkenning en de pogingen, die vooral door de Europese Commissie worden ondernomen, om de internationale mobiliteit van studenten te stimuleren, effect te sorteren. Ook het aantal immigranten met een ander geregistreerd migratiemotief dan de hierboven genoemde is toegenomen. Men moet dan denken aan personen die zich in Nederland vestigen als au pair, stagiair of rentenier.

Figuur 7.1 Immigratie van niet-Nederlanders naar geregistreerd migratiemotief, 2000-2011



Zie tabel b7.1 in bijlage 7.1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS

7.2 Een voorzichtige blik op de toekomst

Deze publicatie wordt besloten met wat tentatieve uitspraken over de toekomstige immigratie naar en emigratie vanuit Nederland. Het voorspellen van internationale migratiestromen is een hachelijke aangelegenheid, aangezien onverwachte gebeurtenissen op elk moment voor een sterk toenemende migratie kunnen zorgen. Vandaar dat bij deze exercities meestal de nodige slagen om de arm gehouden worden. Dat is hier niet anders. Men kan op verschillende manieren komen tot voorspellingen van toekomstige aantallen immigranten en emigranten (zie bijvoorbeeld Bijak, 2006). Verklarende variabelen die vaak gebruikt worden om migratieprojecties theoretisch te staven zijn macro-economische variabelen zoals werkloosheid en het Bruto Binnenlands Product. Hierbij wordt echter het probleem grotendeels verplaatst omdat economische ontwikkelingen ook vaak moeilijk te voorspellen zijn. De manier om hiermee om te gaan is werken met toekomstscenario's voor de economische situatie. Uiteraard zijn economische factoren niet de enige zaken die invloed hebben op de omvang van de immigratie. Zo heeft ook het toelatingsbeleid een grote invloed op migratiestromen. In deze studie gaan we er echter vanuit dat ook dit toelatingsbeleid weer voor een aanzienlijk deel wordt beïnvloed door de economische situatie, die dus niet alleen een direct, maar ook een indirect effect op de omvang van de immigratie heeft.

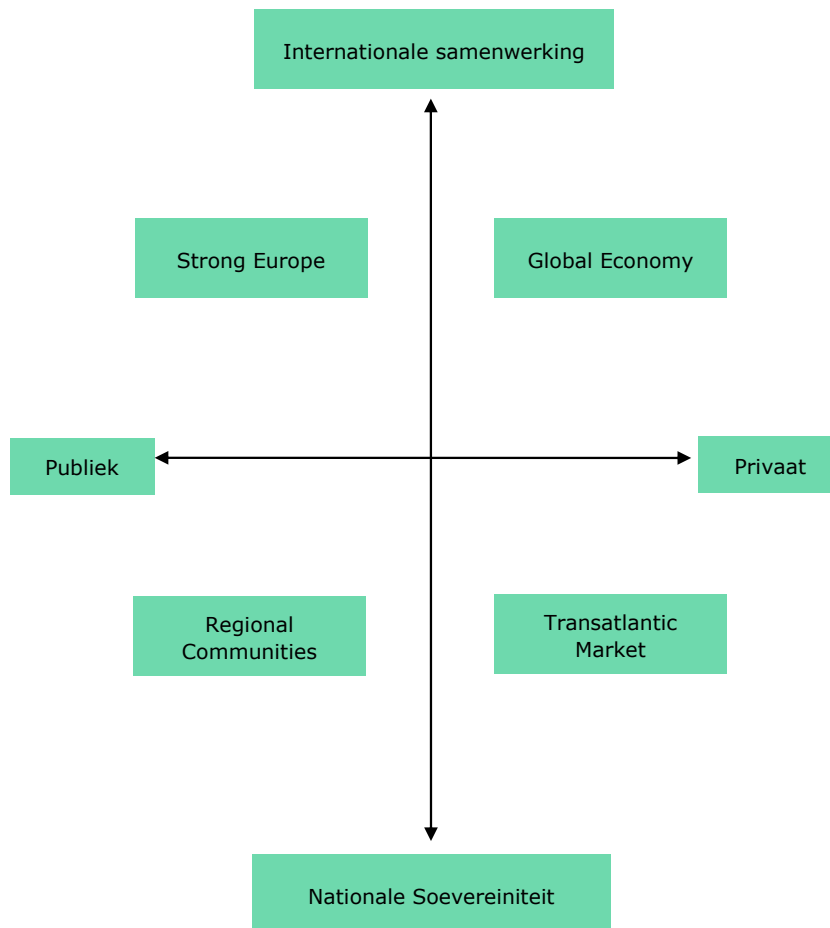
7.2.1 Toekomstige immigratie

Om inzicht te geven in hoe de immigratie zich mogelijk zou kunnen ontwikkelen is in dit hoofdstuk met toekomstscenario's voor de werkloosheid in Nederland gewerkt. De theoretische achtergrond hiervoor kan men vinden in hoofdstuk 1 van de vorige editie van de Migratiekaart (Jennissen, 2011).

Huizinga en Smid (2004) hebben op basis van twee sleutelonzekerheden een viertal toekomstscenario's voor Nederland tot en met 2040 geconstrueerd.¹⁰⁷ De eerste sleutelonzekerheid is de mate waarin landen met elkaar willen samenwerken. De tweede sleutelonzekerheid heeft te maken met hoe Nederland in de toekomst omgaat met de toenemende vergrijzing; wordt de collectieve sector in toenemende mate geprivatiseerd of blijft het huidige niveau van de publieke voorzieningen in stand? De twee sleutelonzekerheden en de daaruit voortgekomen vier scenario's zijn weergegeven in figuur 7.2.

¹⁰⁷ De constructie van deze scenario's is een uitwerking voor Nederland van vier mogelijke toekomstbeelden voor Europa die in een door De Mooij en Tang (2003) uitgebrachte studie zijn beschreven.

Figuur 7.2 Vier mogelijke toekomstscenario's voor Nederland in 2040



Bron: Huizinga & Smid, 2004, p. 26

De economische kwantificering van Huizinga en Smid (2004) van de in figuur 7.2 afgebeelde scenario's maakt duidelijk dat, volgens deze twee auteurs, zowel internationale samenwerking als toenemende privatisering van de collectieve sector bevorderlijk zijn voor de economische groei. Hierdoor is het *Global Economy*-scenario, waarbij er sprake is van zowel een hoge mate van privatisering als van verdergaande internationale samenwerking, het scenario met de grootste economische groei. Het *Regional Communities*-scenario is hier de tegenpool van. Het feit dat de Europese integratie geen succes wordt, zorgt in dit scenario samen met de uitdijende publieke sector voor een lage economische groei. Privatisering draagt volgens Huizinga en Smid in een grotere mate bij aan economische groei dan internationale samenwerking. Dit impliceert dat de economische groei in het *Transatlantic Market*-scenario, waarbij Nederland als het ware politiek en sociaaleconomisch gezien met de rug naar het Europese vasteland staat en de Angelsaksische wereld als lichtend voorbeeld ziet, hoger is dan in het *Strong Europe*-scenario. Dit laatste scenario zou men kunnen typeren als een Nederland binnen een Europese Unie dat op een sociaaldemocratische leest is geschoeid en waarnaar veel van de bevoegdheden die nu nog bij de nationale overheden berusten zijn overgeheveld.

In de door het CPB uitgevoerde kwantificering van de scenario's worden voor wat betreft de werkloosheid alleen percentages voor de jaren 2020 en 2040 genoemd. De waarden voor de tussenliggende jaren zijn verkregen door middel van interpolatie met behulp van een tweedegraads functie. De vraag die zich opwerpt is of de hier gepresenteerde toekomstscenario's nog wel actueel zijn na de huidige financiële en economische crisis. Een analyses van Schuur en Verkade (2010) en Huizinga (2012) laten zien dat de bescheiden economische groei en bij tijd en wijle krimp in de jaren na 2008 nog steeds past binnen de bandbreedte van het meest extreme scenario's (*Global Economy* en *Regional Communities*) passen. Zij doen dit door de gemiddelde economische groei in de voorgaande twintig jaar te vergelijken met die in de meest extreme scenario's. De gemiddelde economische groei in de voorgaande twintig jaar volgde vanaf jaar 2002 ongeveer het hoogste scenario om hier pas in 2008 in neerwaartse richting van af te wijken. Ondanks deze daling bleef de gemiddelde groei van de afgelopen twintig jaar ruimschoots boven de gemiddelde groei van het Bruto Binnenlands Product (BBP) die wordt verondersteld op te treden in het *Regional Communities*-scenario.

Een andere belangrijke determinant van de immigratie naar Nederland die verschillende waarden aanneemt in de hierboven gepresenteerde scenario's is de omvang van de Nederlandse bevolking. Het is vanzelfsprekend dat een land met een grote bevolking *ceteris paribus* meer migranten aantrekt dan een land met een kleine bevolking. Bevolkingsgroei komt voor een deel natuurlijk (het aantal geboorten minus het aantal overledenen) en voor een deel onnatuurlijk (het aantal immigranten minus het aantal emigranten) tot stand. In de verschillende scenario's worden hier verschillende veronderstellingen over gemaakt. Doordat in dit hoofdstuk weer veronderstellingen over de bevolkingsomvang worden gebruikt om te komen tot toekomstvoorspellingen over immigratie, bevinden we ons hierbij enigszins op glad ijs.

De immigratievoorspellingen die hier gepresenteerd worden, zijn gebaseerd op een deterministisch model met daarin werkloosheid in het voorafgaande jaar als enige verklarende variabele. Werkloosheid wordt hier met een vertraging van een jaar in het model opgenomen, omdat het enige tijd kan duren voordat de informatie dat de arbeidsmarkt in een bepaald potentieel bestemmingsland minder florissant is geworden potentiële migranten bereikt. Daarnaast kost het uiteraard ook enige tijd om een vertrek naar het buitenland voor te bereiden. Ook duurt het enige tijd voordat strengere toelatingscriteria die ingegeven worden door een oplopende werkloosheid kunnen worden geïmplementeerd.¹⁰⁸ Voorts ligt er ook een meer praktische methodologische reden ten grondslag aan het gebruik van werkloosheid in het voorafgaande jaar als verklarende variabele. Op deze manier wordt namelijk een endogeneiteitsprobleem buiten de deur gehouden. We hebben het dan over het probleem dat er behalve een effect van werkloosheid op de immigratiecijfers ook een – zij het bescheiden (zie bijvoorbeeld Longhi et al., 2006) – effect van de omvang van de immigratie op werkloosheid bestaat. Dit model bevat ook een constante en een stochastische component in de vorm van een autoregressieterm. Door het gebruik van een autoregressieterm kan men corrigeren voor temporele autocorrelatie. Zo houdt het opnemen van een autoregressieterm van de eerste orde in de regressievergelijking in dat bij het schatten van de regressiecoëfficiënten ook een coëfficiënt voor de residuen van de voorafgaande jaren wordt meegeschat. Het model, dat geschat is op immigratiecijfers per 1.000 inwoners in de periode van 1985 tot en met 2012 ziet er als volgt uit:

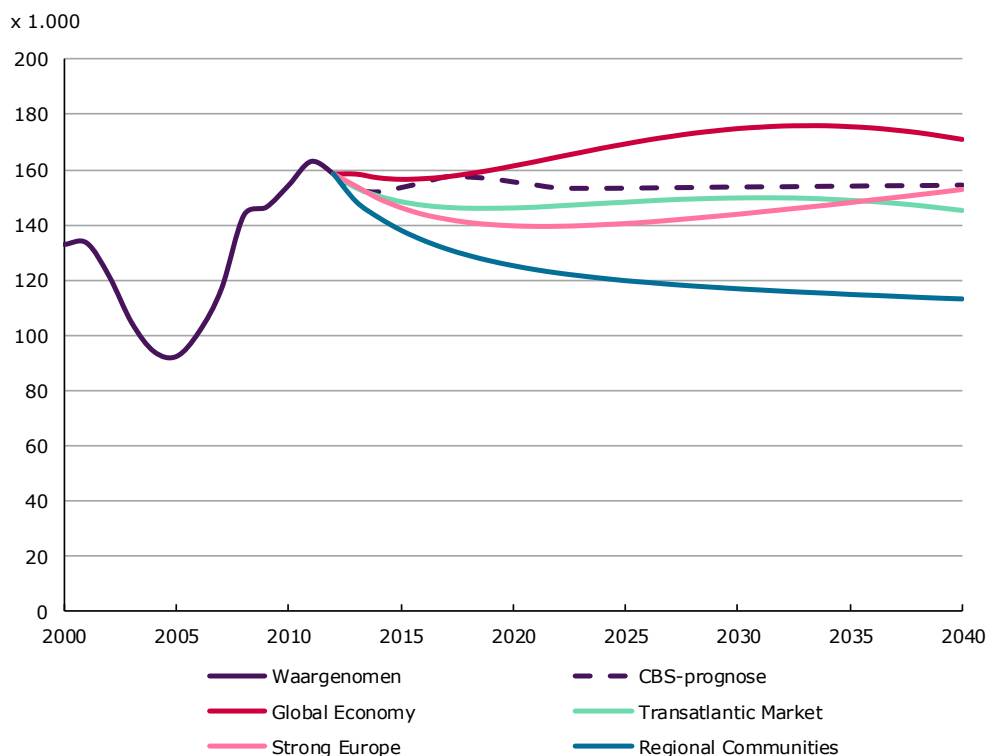
¹⁰⁸ Een vertraging van één jaar is in dit kader wellicht wat weinig. Vaak duurt het langer voordat nieuwe wetgeving daadwerkelijk van invloed is.

$$\ln(IM_t) = 2,41 - 0,06 w_{t-1} + 0,79 e_{t-1} + e_t \quad R^2 = 0,76.$$

(0,15) (0,02) (0,13)

Hierbij is IM_t de immigratie per 1.000 inwoners in jaar t , w de werkloosheid als percentage van de beroepsbevolking en e een storingsterm. Het getal tussen haakjes is de standaardfout. De verklaarde variantie van het model is 76%. In figuur 7.3 zijn de uitkomsten van het model vertaald naar de daadwerkelijke instroom in Nederland op basis van de voorspelde bevolkingsomvang in de verschillende scenario's.

Figuur 7.3 Immigratie naar Nederland, 2000-2040



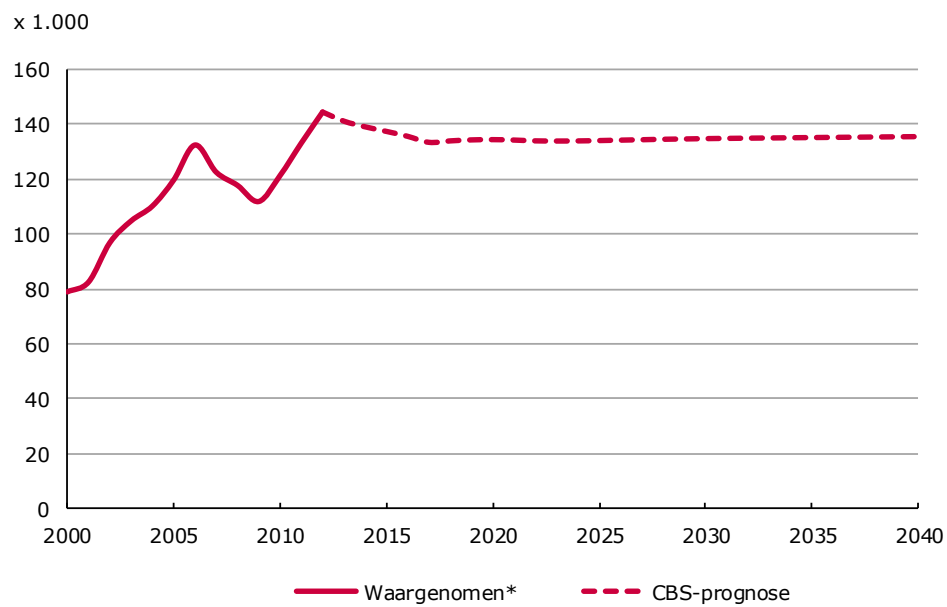
Gedurende de hele periode van 2010 tot en met 2040 zal, zo is in figuur 7.3 te zien, de immigratie het grootst zijn in het *Global Economy*-scenario. Het aantal immigranten dat jaarlijks naar Nederland komt, zal in dit scenario geleidelijk toenemen tot meer dan 175.000 in 2033. Daarna zal de immigratie wat dalen. Het scenario met de laagste immigratie is het *Regional Communities*-scenario. We hebben in dit scenario te maken met een sterk dalende trend tot ongeveer het begin van de jaren twintig van de 21e eeuw. Hierna vlakt deze daling af om uit te komen op ongeveer 113.000 immigranten in 2040. In zowel het *Transatlantic Market*- als het *Strong Europe*-scenario is er sprake van een aanvankelijke daling, die in respectievelijk 2020 en 2022 ombuigt naar een geleidelijke stijging. Deze stijging blijft voortduren in het *Strong Europe*-scenario, maar wordt weer gevolgd door een bescheiden daling in de jaren dertig in het *Transatlantic Market*-scenario. Uiteindelijk zouden in beide scenario's op de lange termijn ongeveer 150.000 migranten naar Nederland komen. Dit komt vrijwel overeen met de CBS-prognose, die uitgaat van jaarlijks ongeveer 154.000 immigranten in de periode tot 2040.

7.2.2 Toekomstige Emigratie

De neiging om tot emigratie over te gaan verschilt nogal per bevolkingsgroep. Eerstegeneratieallochtonen hebben een veel grotere kans om te emigreren dan autochtonen en tweedegeneratieallochtonen. Tweedegeneratieallochtonen hebben, op hun beurt, weer veel hogere emigratierates dan autochtonen (Van Duin et al., 2013; Haug, 2001). Verder is het zo dat de determinanten van emigratie zowel in grootte als zelfs in de richting van het effect kunnen verschillen voor autochtonen en eerste en tweedegeneratieallochtonen. Zo is het niet ondenkbaar dat veel contracten van recente arbeidsmigranten door de huidige economische crisis niet verlengd worden en dat zij daarom teruggaan naar hun land van herkomst. Deze zelfde economische crisis kan er tegelijkertijd toe leiden dat veel autochtonen worden getroffen door een zekere honkvastheid, die vaak samengaat met onzekere tijden, waardoor de emigratiecijfers van autochtonen dalen. Dit alles maakt het niet verstandig om, zoals voor immigratie, één model te schatten waarop de migratieprojecties worden gebaseerd. Het ligt meer voor de hand om voor autochtonen en eerste en tweedegeneratieallochtonen aparte regressiemodellen te schatten. Een groot probleem dat zich vervolgens voordoet bij het omzetten van de resultaten van de regressieanalyses in daadwerkelijke emigratieprojecties in de verschillende scenario's is dat het voorspelde aantal in Nederland verblijvende (eerste generatie) allochtonen nogal verschilt per scenario. De Jong en Hilderink (2004) schatten dat het aantal allochtonen in het *Global Economy*-scenario zal zijn opgelopen tot bijna 7 miljoen in 2050. In het *Regional Communities*-scenario zal volgens hen de teller blijven steken op 4,2 miljoen allochtonen halverwege de 21e eeuw. Aangezien het aantal (eerste generatie) allochtonen sterk wordt beïnvloed door de in het scenario veronderstelde migratiecijfers, hebben we hier in grote mate te maken met endogeniteitsproblemen. Dit is te meer het geval als we ons realiseren dat de totale emigratie uit Nederland in de periode van 2000 tot en met 2012 voor ongeveer 70% uit (r)emigrerende allochtonen bestond (zie figuur 1.5).

In deze paragraaf is ervoor gekozen om de CBS-emigratieprognose (Van Duin et al., 2013) te presenteren (zie figuur 7.4). Deze emigratieprognose is gebaseerd op veronderstellingen over de toekomstige emigratiecijfers van verschillende herkomstgroepen, waarbij voor de allochtonen ook onderscheid wordt gemaakt tussen de eerste en tweede generatie. Volgens de CBS-prognose zal de emigratie de komende jaren dalen tot ongeveer 133.500 emigranten in 2017 om vervolgens zeer geleidelijk toe te nemen tot ongeveer 135.550 uit Nederland vertrekkende personen in 2040.

Figuur 7.4 Emigratie uit Nederland, 2000-2040



* Inclusief administratieve correcties.

Bron: CBS

Literatuur

- Bijak, J. (2006). *Forecasting international migration: Selected theories, models, and methods*. Warschau: Central European Forum for Migration Research.
- Bonjour, S. (2007). Gezin en grens: Debat en beleidsvorming op het gebied van gezinsmigratie in Nederland sinds de jaren vijftig. *Migrantenstudies*, 23(1), 2-23.
- Duin, C. van, Nicolaas, H., & Gaag, N. van der (2013). *Bevolkingsprognose 2012-2060: Veronderstellingen migratie*. Den Haag: CBS (Bevolkingstrends, december).
- Erf, R. van der (2006). Steeds minder asielzoekers in Europa: Daling in Nederland ten einde? *Demos: Bulletin over bevolking- en samenleving*, 22(4), 29-32.
- Haug, S. (2001). Bleiben oder zurückkehren? Zur Messung, Erklärung und Prognose der Rückkehr von Immigranten in Deutschland. *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, 26(2), 231-270.
- Huizinga, F. (2012). *Actualiteit WLO scenario's*. Den Haag: CPB.
- Huizinga, F., & Smid, B. (2004). *Vier vergezichten op Nederland: Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040*. Den Haag: CPB.
- Jennissen, R.P.W. (2011). Inleiding: Definities, theorieën en leeswijzer. In R.P.W. Jennissen (red.), *De Nederlandse migratiekaart: Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen* (pp. 15-31). Den Haag: Boom juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 299.
- Jong, A. de, & Hilderink, H. (2004). Langetermijn allochtonenscenario's voor Nederland. *Bevolkingstrends*, 52(1), 77-82.
- Leerkes, A., & Kulu-Glasgow, I. (2009). Algemene conclusie. In WODC & INDIAC (red.), *Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomens- en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland* (pp. 133-148). Den Haag: WODC. Cahier 2009-4.
- Longhi, S., Nijkamp, P., & Poot, J. (2006). The fallacy of 'job robbing': A meta-analysis of estimates of the effect of immigration on employment. *Journal of Migration and Refugee Issues*, 1(4), 131-152.
- Mooij, R. de, & Tang, P. (2003). *Four futures of Europe*. Den Haag: CPB.
- Nicolaas, H., Sprangers, A., & Zorlu, A. (2005). Migranten op de arbeidsmarkt: Meeste vluchtelingen hebben binnen vijf jaar werk. *Demos: Bulletin over bevolking en samenleving*, 21(3), 17-20.
- Schuur, J. & Verkade, E. (2010). *De financiële crisis en de beleidsopgaven volgens de WLO*. Den Haag: CPB.

Tabel b7.1 Immigratie van niet-Nederlanders naar Nederland, naar geregistreerd migratiemotief, 2000-2011

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Arbeid	18.906	19.765	18.401	16.473	15.920	17.410	22.324	31.738	41.478	37.499	41.176	47.311
Asiel	27.063	25.272	18.123	8.167	2.732	2.231	2.492	3.813	5.952	9.498	7.919	5.675
Gezin	34.216	36.349	35.879	34.838	28.313	25.512	26.077	25.675	32.914	34.131	36.179	37.889
Studie	6.436	7.844	9.317	9.052	10.090	10.807	10.790	11.520	14.684	14.023	15.913	17.496
Overig	4.758	5.273	4.893	5.025	8.058	7.453	5.966	7.510	8.327	9.258	9.047	10.081
Totaal	91.379	94.503	86.613	73.555	65.113	63.413	67.649	80.256	103.355	104.409	110.234	118.452

Bron: IND, bewerking CBS

Summary

The Netherlands Migration Monitor 2013

This study has compiled an overview of the size, the distribution in terms of origin and destination countries, and the demographic composition of the main types of migration (labour, family, study and asylum). Additionally, a separate chapter looks at intra-EU migration. In describing the different types of migration, the study also discusses their development over time and the reasons for such developments, with an emphasis on the period from 2000 through 2011. This has resulted in five thematic chapters that each addresses a specific type of migration. This summary presents the main findings per type of migration, with particular attention for recent developments in the total inflow of migrants, as well as for potential future developments.

Main findings per type of migration

Labour migration

In the year 2007, the Dutch labour market opened to persons from Central and East European countries that had joined the EU in 2004. Due to the large inflow of labour migrants from these countries, labour migration once again became the main reason for non-Dutch citizens to migrate to the Netherlands. Labour migration jumped from around 16,000 in 2004 to almost 42,000 in 2008. After a slight decline in 2009, possibly on account of the deteriorating economic situation in the Netherlands, in recent years the figures are again showing an increase. The last time that labour migration was the main migration reason was in the first half of the 1970s, when guest workers from Mediterranean countries migrated to the Netherlands to fill the vacancies at the bottom of the labour market. Besides the difference in origin countries, another difference between today and the three decades following the Second World War is that a larger proportion of migrants now consists of higher educated people. The number of labour migrants has not only increased in absolute numbers, but they also form a comparatively larger share of the (non-Dutch) immigrant population. Since 2000 this share has virtually doubled, going from 21% in 2000 to 40% in 2011.

Of the labour migrants from the new member states, the proportion of Poles is likely to decrease and the number of Bulgarians, Romanians and Hungarians will increase. On account of the converging levels of welfare and the fact that the greying of the population will also have a major impact in countries to the east of the former Iron Curtain, in the long term this labour migration will probably decrease substantially. This raises the question whether, by that time, the Netherlands will also need to let in workers with low and intermediate education levels from outside the EU.

In October 2004, the so-called knowledge migrant policy took effect with the purpose of encouraging the immigration of highly educated individuals. Offering a quick, clear and easy procedure, the policy is intended to make it more attractive for knowledge migrants to settle in the Netherlands. Between the initial implementation of the knowledge migrants policy in 2004 through the year 2009, over 30,000 residence permits were granted with the designation of 'knowledge migrant'. The trend in the number of knowledge migrants corresponds with that in the total number of migrants: an annually increasing line through 2008, a decline in 2009, and again an increase in 2010 and 2011. The specific composition of the group of knowl-

edge migrants in terms of nationality, in which the large and growing number of Indian migrants stands out, appears to indicate that the knowledge migrant policy is attracting a new target group from non-Western countries.

Family migration

Total annual family migration figures remained fairly steady until the end of 2003 (averaging approximately 35,000 people a year), to drop to a significantly lower level in the years 2004 through 2006 (averaging around 25,000 people a year). This drop can probably be attributed to the new policy measures that took effect in November 2004 with the purpose of limiting family migration. Especially the number of family reunification migrants from Turkey and Morocco, the two countries that accounted for the largest number of family migrants in the period from 1995, decreased sharply after 2003. Family migration among people with Poland as origin country, on the other hand, has increased significantly since 2003, and since 2006 Poland is the country where most family migrants originate from. The increase in the number of family migrants from Eastern Europe, but also the increased family migration from countries where relatively many asylum and knowledge migrants originate from, has resulted in a substantial increase in the total number of family migrants to the Netherlands, from 2007 onwards.

The number of migrants that travelled to the Netherlands for the purpose of family reunification remained fairly stable in the years 2005 through 2011, at a level of some 10,000 a year. The number of family formation migrants to the Netherlands, on the other hand, dropped by almost half, to 7000 in 2011. This drop can probably be attributed to the policy measures mentioned above, implemented as from 1 November 2004.

Anticipated trends in family migration to the Netherlands can be influenced by several factors. The main factors are future labour and asylum migration and Dutch admission policy. The developments involving 'guest workers' from Turkey and Morocco since the 1970s demonstrate how labour migration can result in family migration. Still today, these two countries are the source of a sizeable number of family migrants. Thus, in 2011 around 4000 family migrants from Morocco and Turkey arrived in the Netherlands. The expansion of the EU in 2004 and 2007 has resulted in a new flow of labour migrants to the Netherlands, raising the question whether the migration behaviour of these new labour migrants will come to resemble that of the Turkish and Moroccan labour migrants (who generally stayed in the Netherlands and thus triggered a new flow of migrants to the Netherlands, the family reunification migrants), or that of the Spaniards and Italians who came to the Netherlands in the 1960s and 70s, and who largely returned to their country of origin. For now, it appears that East European labour migrants show a stronger tendency to return to their origin country (over time, the alternative for family migration¹⁰⁹) than Turkish and Moroccan migrants.

Developments in asylum migration can also have a substantial effect on family formation and reunification. In its policy-making, the Dutch government therefore takes this category of family reunification migrants into account. Obviously, the future size of this category of family migrants is closely related to the number of asylum migrants; but it is difficult to predict the prospective inflow of asylum migrants.

Future trends in the areas of family formation and reunification also depend significantly on the Dutch family migration policy. At the end of 2009, the government

¹⁰⁹ This is not entirely true of course, as migrants can also form relationships with inhabitants of the country or remain single.

announced supplementary measures in respect of family migration. These measures related to civic participation and integration, combating fraud and abuse, the 'Europe route', and the strengthening of emancipation.

However, the scope for the Dutch government to curtail family migration by intensifying the admission criteria appear to be limited, given the increasing amount of regulation imposed on national governments by 'Brussels'.

Study migration

Study migration has increased substantially in recent decades: increasingly more students follow an education abroad, for part of the curriculum or the full curriculum. International programmes such as the Erasmus programme have been an important stimulus for the international mobility of students in Europe.

The international character of Dutch higher education is demonstrated by the growing number of international students travelling to the Netherlands to obtain a degree or part thereof (the Erasmus programme). Accordingly, the number of foreign students in Dutch higher education has increased in recent years. Compared to the number of foreign students in Dutch higher education in the academic year of 2004/2005 (28,200), in 2011/2012 this number had doubled to 56,100. The increasing availability of English-language education programmes possibly plays a role in this internationalisation of Dutch higher education.

The Netherlands especially accommodates diploma-mobile students from Germany (45%), but also from China (8%) and Belgium (4%). The strong growth in the number of students from Bulgaria and Greece is also notable. In more general terms, study migration from the new EU member states has grown more rapidly in the last six years than from the EU as a whole. Diploma mobility among Dutch students has also been growing since 2000/2001: steadily more Dutch students opt to pursue their studies abroad. Countries within the EU (especially the United Kingdom, Belgium, Germany and France) account for almost 80% of the total diploma mobility among Dutch students. The United States is another important destination country; since 2005/2006 more students study in the US than in Germany. The number of diploma-mobile Dutch students abroad grew from around 11,800 in 2000/2001 to almost 20,000 in 2010/2011. This growth was somewhat stronger than the growth in the number of people enrolled in Dutch higher education; on balance, the percentage of Dutch students studying abroad increased from 2.4% to 3.0%, which is still lower than the European average of 3.3%. From this perspective it may be said that the Dutch student shows a slightly increasing international orientation.

Study credit mobility among Dutch students in academic education has shown a declining trend since 2004/2005: an increasingly smaller percentage reports to have gone abroad during his/her studies for an internship or for part of the curriculum. In the domain of universities of applied sciences (Dutch: HBO), this percentage has grown slightly since 2004/2005. From this perspective, and contrary to the diploma mobility, it cannot be concluded that Dutch students show a greater international orientation.

The previous edition of the Migration Monitor expressed the expectation that study migration from the new EU member states of Bulgaria and Romania would increase further, once the free movement of people was fully implemented. Study migration from Bulgaria has indeed increased substantially, but for Romania no such trend has emerged so far.

The increasing offer of English-language education programmes in the Netherlands may be expected to stimulate a further migration of foreign students to the Netherlands. At the same time, the increasing offer of English-language programmes

abroad will likely encourage Dutch students to pursue their studies abroad. New initiatives on the part of the EU to further promote the mobility of students may intensify this process. The Netherlands now faces the challenge of retaining foreign study migrants for the Dutch job market.

Asylum migration

Asylum seekers leave their country of origin because of armed conflicts and systematic violations of human rights. Poverty and natural disasters may also play a role. While a large part of the global refugee population seeks refuge in neighbouring countries or remains in the home country, a small part journeys to Europe,¹¹⁰ North America or Oceania to apply for asylum. The number of asylum requests received by the Netherlands dropped significantly in the first years of the new millennium: from 39,000 in 2000 to slightly over 6000 in 2004. Since 2008 the number of first asylum requests has remained fairly stable at a level of 12,500 per year, although we do see a downward trend.

On the other hand, the number of asylum requests submitted within the European Union shows an increasing trend in recent years, caused mainly by the continuing high number of asylum seekers from Afghanistan and by the continuing conflict in Syria.

The size of the asylum migration flow to the Netherlands is difficult to predict and depends on a variety of factors which are largely beyond the Netherlands' own control. The 2014 budget for the Ministry of Security and Justice assumes 14,000 first and subsequent asylum requests in 2014 and the following years (TK 2013-2014, 33 750 VI, no. 2).

Intra-EU migration

Since opening up the labour market in 2007 for people from the Central and Eastern European countries that joined the EU in 2004, migration within the EU (intra-EU migration) has become increasingly important, in quantitative terms. In 2004, 40% of the migrants arriving in the Netherlands came from another EU country. By 2012 this share had grown to over 55%, equalling some 90,000 people.

Given that EU citizens, since May 2006, no longer need to have a residence permit when settling in another EU member country, increasingly fewer of them report to the IND upon arriving in the Netherlands. After all, their right to stay is already assured. In consequence, for by far the majority of EU citizens (and hence a substantial proportion of the total number of non-Dutch immigrants) it is not clear what their reason for migration is. This is an important reason why the chapter on intra-EU migration examines the activities undertaken by EU citizens after arriving in the Netherlands. Which of them found a job and started working, which of them enrolled in an education programme? In this way we can collect information about reasons to migrate to the Netherlands from this quantitatively significant migration flow as well.

Besides an incoming flow of EU citizens to the Netherlands, there is also a substantial migration flow from the Netherlands to other EU countries. This flow has also become more significant in recent years, growing from 40,000 in 2004 to 60,000 in 2012. Nearly four out of every twenty people that left settled in the neighbouring countries of Belgium and Germany.

¹¹⁰ Europe is also faced by refugees from its own continent (for instance the former Yugoslavia).