

Bevolkingsprognose 2004–2050: veronderstellingen over de asielmigratie

Han Nicolaas

Met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 op 1 april 2001 is een verscherping van het beleid ten aanzien van de toelating van asielzoekers in Nederland ingezet. Sinds 2001 komen minder asielzoekers naar Nederland, en steeds vaker wordt hun verzoek afgewezen. Ook het beleid ten aanzien van afgewezen asielzoekers is aangescherpt. Het nieuwe beleid ten aanzien van asielzoekers heeft gevolgen voor de (migratie)paragraaf in de nieuwe CBS-bevolkingsprognose 2004–2050. In dit artikel wordt de berekening van de asielmigratie in de prognose verantwoord en worden de veronderstellingen achter de berekeningen uiteengezet en onderbouwd.

1. Asielaanvragen

Het aantal asielzoekers dat jaarlijks naar Nederland komt fluctueert sterk en is moeilijk te voorspellen. In de jaren 1998–2000 was het aantal asielverzoeken redelijk stabiel (gemiddeld 44 duizend). In de loop van 2001 zette een daling in die nog steeds aanhoudt (staat 1). In 2004 waren het er zelfs minder dan 10 duizend, het laagste aantal sinds 1988.

In staat 1 zijn het aantal asielaanvragen en de beslissingen op asielverzoeken weergegeven. Het aantal beslissingen in een bepaald jaar kan (veel) hoger liggen dan het aantal

aanvragen. Dit komt voor een deel doordat niet alle aanvragen in hetzelfde jaar worden afgehandeld. Een andere reden is dat op één aanvraag meerdere beslissingen mogelijk zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval als een asielzoeker eerst één of twee negatieve beslissingen krijgt alvorens zijn aanvraag wordt toegewezen of definitief wordt afgewezen.

De inwilligingen zijn uitgesplitst naar soort verblijfsvergunning. De A-status, de vergunning tot verblijf (VTV) en de voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VTVV) zijn verleend onder het regime van de oude Vreemdelingenwet, die van kracht was tot 1 april 2001. Een A-status werd toegekend aan asielzoekers die erkend waren als politiek vluchteling. Wie niet in aanmerking kwam voor een A-status, maar op humanitaire gronden niet kon worden teruggestuurd, kreeg een VTV. Een VTVV werd toegekend aan asielzoekers die voorsnog niet naar hun herkomstland konden terugkeren in verband met de situatie in het land van herkomst. Deze verblijfsvergunning gold voor een periode van maximaal drie jaar.

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

De laatste kolom in deze staat geeft het aantal VTVV's van wie de verblijfsvergunning in 1999 of 2000 is ingetrok-

Staat 1
Asielaanvragen en (positieve) beslissingen

	Aanvragen	Beslissingen	Inwilligingen ¹⁾	w.v.					Intrekkingen VTVV ¹⁾
				A-status ²⁾	VTV ³⁾	VTVV ¹⁾⁴⁾	Vergunning voor bepaalde tijd ⁵⁾	Vergunning voor onbepaalde tijd ⁶⁾	
1990	21 208	10 550	1 551	694	857				
1991	21 615	17 239	2 695	775	1 920				
1992	20 346	32 118	11 814	4 923	6 891				
1993	35 399	30 771	15 012	10 338	4 674				
1994	52 576	51 491	19 345	6 654	9 235	3 456			
1995	29 258	50 798	18 501	7 980	6 203	4 318			
1996	22 857	75 276	20 431	8 806	7 384	4 241			
1997	34 443	45 306	12 315	6 630	5 176	509			
1998	45 217	43 272	10 426	2 356	3 591	4 479			
1999	427 29 ⁷⁾	54 857	11 976	1 507	3 471	6 998			9 477
2000	43 895	67 142	9 726	1 808	4 791	3 127			4 543
2001	32 579	61 897	10 580	444	1 567	806	7 231	532	–
2002	18 667	62 197	8 822				8 076	746	–
2003	13 402	29 995	9 749				8 341	1 408	–
2004	9 780								

¹⁾ De 9 477 VTVV's die in 1999 zijn ingetrokken, zijn verrekend met de inwilligingen in de jaren 1996–1998 (voor elk van deze jaren 3 159 eraf).

De 4 543 VTVV's die in 2000 zijn ingetrokken, zijn verrekend met de inwilligingen in de jaren 1997–1999 (voor elk van deze jaren 1 514 eraf).

²⁾ Term uit de oude Vreemdelingenwet, die van kracht was tot 1 april 2001. Deze status werd verleend aan asielzoekers die gegronde redenen hadden om te vrezen voor vervolging in de zin van het Verdrag van Genève en de Vreemdelingenwet. Zij werden toegelaten als politiek vluchteling, kregen de vluchtelingenstatus en daarmee een definitieve verblijfsvergunning.

³⁾ Term uit de oude Vreemdelingenwet, die van kracht was tot 1 april 2001. Asielzoekers aan wie een VTV werd verleend, werden niet erkend als politiek vluchteling maar toegelaten op grond van humanitaire overwegingen. Deze tijdelijke verblijfsvergunning gold voor een periode van maximaal vijf jaar.

⁴⁾ Term uit de oude Vreemdelingenwet, die van kracht was tot 1 april 2001. De VTVV werd ingevoerd per 1 januari 1994. Deze vergunning werd toegekend aan asielzoekers die voorsnog niet naar hun herkomstland konden terugkeren omdat de situatie daar te gevaarlijk werd geacht. Deze verblijfsvergunning gold voor een periode van maximaal drie jaar. Zowel ontheemden als gedooinden konden in aanmerking komen voor een VTVV.

⁵⁾ Ingevoerd per 1 april 2001 toen de Vreemdelingenwet 2000 van kracht werd. Deze vergunning wordt voor maximaal vijf jaar afgegeven. Het hangt van de aantekening op de verblijfsvergunning af of personen met deze vergunning mogen werken en zo ja, of hun werkgever moet beschikken over een daartoe vereiste tewerkstellingsvergunning.

⁶⁾ Ingevoerd per 1 april 2001 toen de Vreemdelingenwet 2000 van kracht werd. Personen met deze vergunning zijn vrij op de arbeidsmarkt, een tewerkstellingsvergunning is niet vereist.

⁷⁾ Inclusief ruim 4 duizend evacués uit Kosovo die zijn uitgenodigd door de Nederlandse regering.

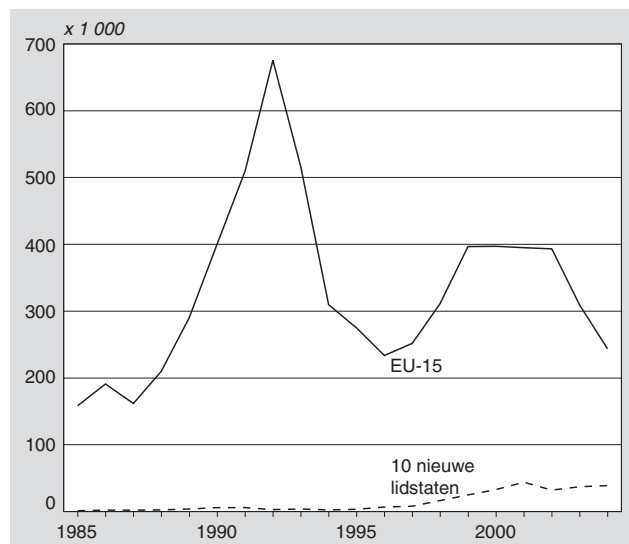
ken. Aangezien voorwaardelijke verblijfsvergunningen maximaal drie jaar geldig waren, is ervan uitgegaan dat deze ingetrokken VVTV's betrekking hebben gehad op de periode 1996–1998, respectievelijk 1997–1999. De ingetrokken VVTV's in 1999 en 2000 zijn daarom proportioneel verrekend met de inwilligingen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

De aanscherping van het asielbeleid heeft geleid tot een stijging van het aantal kansloze verzoeken. Was in 2000 nog 15 procent van het aantal asielverzoeken in de eerste fase van de asielprocedure – dat wil zeggen binnen 48 uur – afgewezen, in 2003 is dit percentage gestegen naar 40. De asielzoekers die in de aanmeldcentra als kansloos worden aangemerkt, zijn overigens wel in de cijfers over asielaanvragen van het ministerie van Justitie meegeteld, en dus ook in staat 1.

De daling van de instroom van asielzoekers en de stijging van het percentage verzoeken dat al in de aanmeldcentra wordt afgewezen, hebben tot gevolg dat steeds minder asielzoekers in de 'echte' asielprocedure, de fase ná het aanmeldcentrum, terechtkomen. In 2000 waren dit er nog ruim 37 duizend (85 procent van 44 duizend), in 2003 nog maar 8 duizend (60 procent van 13,4 duizend).

De daling van het aantal asielverzoeken in ons land is groter dan gemiddeld in alle landen van de Europese Unie, waar de omslag in het aantal asielverzoeken overigens pas in 2003 heeft plaatsgevonden. In de periode 1999–2002 was het aantal asielverzoeken in de vijftien landen van de EU nog stabiel, tussen de 394 duizend en 397 duizend. In 2003 is het aantal in vrijwel alle landen (fors) gedaald. Deze daling heeft zich in 2004 voortgezet (UNHCR, 2005). In 2004 werden in de vijftien lidstaten van de EU bijna 250 duizend verzoeken ingediend, 40 procent minder dan in 2002 (grafiek 1).

1. Aantal asielverzoeken in de Europese Unie

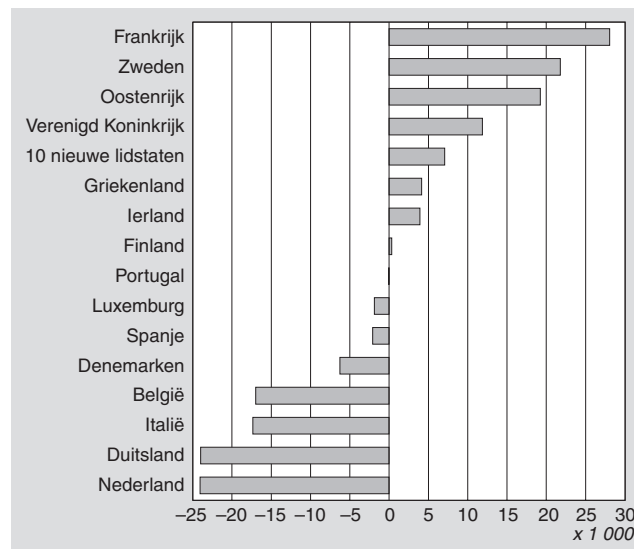


Bron: CBS, UNCR.

In de periode 1999–2002 werden dalende aantallen asielverzoeken in met name Nederland, Duitsland, Italië en België gecompenseerd door een stijgend aantal verzoeken in

Frankrijk, Zweden, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk (grafiek 2). Van een dergelijk 'waterbed' is nu geen sprake meer. Sinds 2003 is het aantal asielverzoeken in vrijwel alle landen van de EU gedaald (grafiek 3).

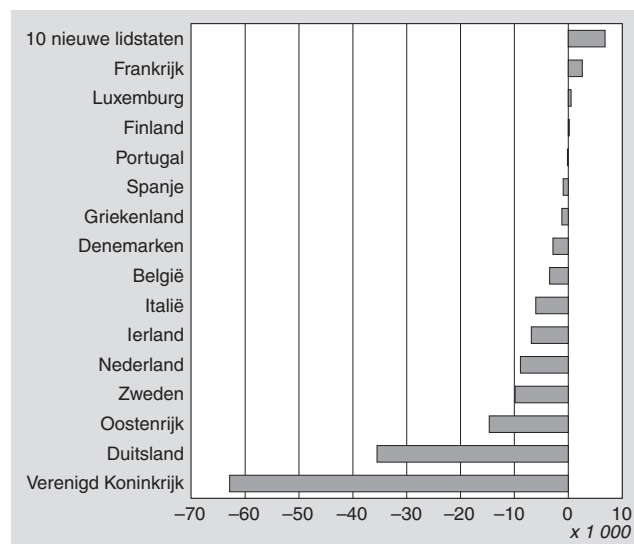
2. Ontwikkeling van het aantal asielverzoeken in de EU, 1999–2002



Bron: CBS, UNCR.

Het is om deze reden niet waarschijnlijk dat een daling van het aantal asielverzoeken in de ons omringende landen automatisch gepaard zal gaan met een stijging in Nederland, zoals in het verleden wel is gebeurd. Het strengere asielbeleid in Duitsland na 1992 heeft halverwege de jaren negentig bijgedragen aan de stijging van het aantal asielverzoeken in Nederland tot een niveau van 53 duizend in 1994.

3. Ontwikkeling van het aantal asielverzoeken in de EU, 2002–2004



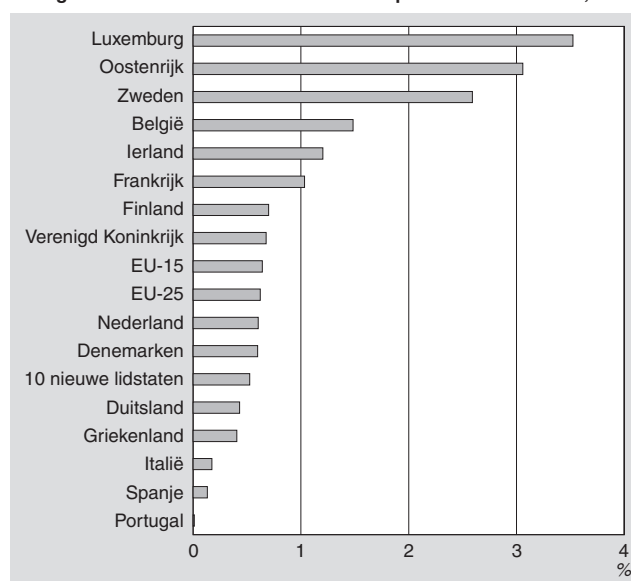
Bron: CBS, UNCR.

In de tien nieuwe lidstaten waarmee de EU per 1 mei 2004 is uitgebreid, is het aantal asielverzoeken bescheiden. In eerste helft van de jaren negentig waren het er slechts

enkele duizenden per jaar. Inmiddels (2004) zijn het er 39 duizend. Het aandeel asielverzoeken in de nieuwe lidstaten bedraagt daarmee zo'n 14 procent van het totale aantal ingediende verzoeken in de EU-25. Driekwart van de verzoeken in de toegetrede landen vindt plaats in Cyprus, Polen en Slowakije.

Gemiddeld wordt er in de EU op elke duizend inwoners jaarlijks iets minder dan één asielverzoek ingediend (*grafiek 4*). Op grond hiervan en op basis van de ontwikkelingen in Nederland wordt voor de langetermijnprognose van het aantal asielverzoeken aangenomen dat deze ratio ook voor Nederland zal gelden. In de nieuwe bevolkingsprognose is het jaarlijkse aantal asielverzoeken daarom verlaagd van 20 duizend naar 15 duizend. Verondersteld is dus dat het huidige lage niveau tijdelijk is en dat op lange termijn het aantal asielverzoeken wat hoger zal zijn, maar aanzienlijk lager dan in de jaren negentig.

4. Ingediende asielverzoeken in EU-landen per duizend inwoners, 2004



Voor de migratieprognose is van belang welk deel van de asielzoekers die een verzoek indienen, wordt ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Alleen asielzoekers die zijn ingeschreven worden immers geteld als immigrant. Op 1 januari 2003 was zo'n 50 tot 65 procent van de asielzoekers die gebruik maakten van een opvangvoorziening van het Centraal Orgaan op-

vang Asielzoekers ingeschreven in de GBA (COA, 2003). In de nieuwe prognose wordt verondersteld dat het aandeel asielzoekers dat is ingeschreven 50 procent bedraagt.

2. Inwilligingen

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

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

In *staat 2* is voor de periode 1992–2003 het percentage inwilligingen vermeld, zowel ten opzichte van het aantal asielaanvragen als ten opzichte van het totale aantal beslissingen. Het aantal inwilligingen kan niet zonder meer gerelateerd worden aan het aantal asielaanvragen. Er gaat immers enige tijd overheen voordat een beslissing op een asielaanvraag wordt genomen. Hoeveel tijd dit is, is niet precies bekend. Hierover moet een veronderstelling worden gemaakt. Als een gemiddelde periode van twee jaar wordt aangehouden tussen inwilliging en een positieve beslissing, dan blijkt dat het aandeel inwilligingen in de periode 1992–1995 ruwweg twee derde bedroeg van het aantal aanvragen (*staat 2*). In de periode 1996–1999 is het aandeel positieve beslissingen gedaald tot 40 procent om vervolgens in de periode 2000–2003 te dalen naar ongeveer 25 procent. Als de tijd tussen aanvraag en positieve beslissing wordt gesteld op één of op drie jaar, levert dat overigens in de meeste gevallen vergelijkbare cijfers op. In alledrie gevallen daalt het inwilligingspercentage in de onderzochte periodes.

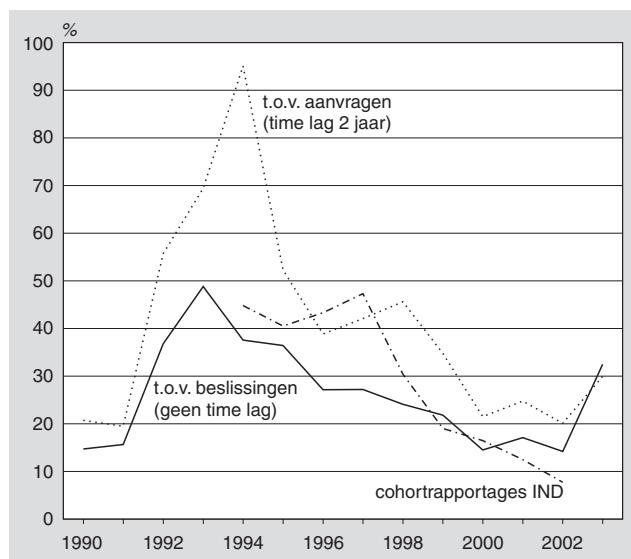
Inwilligingen in een bepaald jaar kunnen betrekking hebben op asielverzoeken uit verschillende jaren. Het inwilligingspercentage is daarom ook nog op een andere manier berekend. Daarbij is het aantal inwilligingen in een bepaald jaar gerelateerd aan het totale aantal beslissingen in dat jaar, zonder *time lag*. Deze berekening levert aanmerkelijk lagere percentages positieve beslissingen op: 26 procent voor de periode 1992/2003, afnemend van 39 procent begin jaren negentig tot 18 procent in 2000/2003.

Staat 2
Percentage inwilligingen (incl. verrekening van de in 1999 en 2000 ingetrokken VVTV's)

Periode	Op basis van het aantal asielaanvragen met een time lag van			Op basis van het aantal beslissingen (zonder time lag)
	een jaar	twee jaar	drie jaar	
	%			
1992–2003	38	39	40	26
waarvan				
1992–1995	50	66	84	39
1996–1999	42	40	39	25
2000–2003	28	24	23	18

Het percentage inwilligingen gerelateerd aan het aantal aanvragen (waarbij weer is uitgegaan van een *time lag* van 2 jaar) en het aantal beslissingen (zonder *time lag*) is weergegeven in *grafiek 5*. Beide benaderingen hebben hun beperkingen. Zo zal het percentage inwilligingen ten opzichte van het aantal aanvragen (bovenste lijn in de grafiek) door dubbeltellingen in verband met herziene beslissingen op eenzelfde aanvraag iets te hoog zijn. Een deel van de asielzoekers die in eerste instantie, bijvoorbeeld, een VVTV hebben gekregen, heeft doorgeprocedeerd voor een hogere status, waardoor het mogelijk is dat naar aanleiding van één verzoek twee of drie inwilligingen plaatsvinden.

5. Percentage inwilligingen ten opzichte van asielaanvragen en beslissingen, en uit cohortrapportages van de IND



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

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

De cohortrapportages van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) volgen een dergelijke aanpak (IND, 2002 en 2003). In *grafiek 5* is dan ook tevens het aantal positieve beslissingen weergegeven op basis van twee cohortrapportages van de IND, met als peildata 31 maart 2002 en 31 maart 2003. De lijn 'cohortrapportages IND' in de grafiek geeft waarschijnlijk het beste beeld van de inwilligingspercentages sinds 1994, het eerste jaar waarvoor inwilligingspercentages op cohortbasis beschikbaar zijn.

Duidelijk is dat de drie lijnen van 1998 tot en met 2002 een dalende trend laten zien. De stijging van het inwilligingspercentage in 2003, zowel op basis van het aantal aanvragen als op basis van beslissingen, wordt veroorzaakt door een hoog aantal verleende statussen aan asielzoekers uit Centraal-Irak, die tot en met juni 2003 bescherming genoten (IND, 2004). De tweede helft van 2003 laat een duidelijk lager percentage inwilligingen zien dan de eerste helft. De inwilligingspercentages uit de cohortrapportages van de IND moeten met enige voorzichtigheid worden gezien, vooral omdat de jongste cohorten nog niet 'af' zijn. Op grond van de nog openstaande 'voorraden' na het doorprocederen van asielzoekers, kan met enige voorzichtigheid wel een uitspraak worden gedaan over het aantal verzoeken dat nog ingewilligd zou kunnen worden.

In *staat 3* is hiertoe het percentage inwilligingen vermeld tot en met de peildatum van de laatste cohortanalyse van de IND (31 maart 2003). Tevens wordt een prognose gegeven van het te verwachten inwilligingspercentage per cohort aan de hand van drie varianten.

De eerste variant is dat de verzoeken in de nog openstaande voorraad even vaak positief worden beoordeeld als de verzoeken waarop reeds is beslist. Deze variant lijkt de meest realistische. In deze variant liggen de uiteindelijke inwilligingspercentages zeer dicht bij de tot nu toe gerealiseerde. Voor de oudere cohorten komt dit doordat er vrijwel geen voorraad meer is, terwijl de jongste cohorten worden gekenmerkt door een (zeer) hoog percentage negatieve beslissingen. Hoewel er weinig reden is om aan te nemen dat uit de openstaande voorraad (veel) hogere inwilligingspercentages zouden voortkomen, is dit in de varianten 2 en 3 toch nagegaan. Op deze manier kan het 'maximale' inwilligingspercentage worden vastgesteld.

Staat 3
Percentage inwilligingen uit Cohortanalyse Asielprocedure 1998–2002 (peildatum 31 maart 2003)

Cohort	Inwilligingspercentage t/m 31-3-2003	Prognose van het uiteindelijke inwilligingspercentage		
		variant 1 ¹⁾	variant 2 ²⁾	variant 3 ³⁾
	%			
1998	30	31	33	35
1999	19	19	22	25
2000	17	17	23	30
2001	13	14	28	43
2002	8	8	17	27

¹⁾ Op de verzoeken in de nog openstaande voorraad wordt even vaak positief beslist als op de reeds afgedane verzoeken.

²⁾ Op de helft van de verzoeken in de nog openstaande voorraad wordt positief beslist.

³⁾ Op alle verzoeken in de nog openstaande voorraad wordt positief beslist.

In variant 2, waarbij op de helft van de openstaande verzoeken positief wordt beslist, liggen de uiteindelijke inwilligingspercentages rond de 20. Zelfs in het theoretische geval dat op alle verzoeken in de openstaande voorraad positief wordt beslist (variant 3), komt het percentage inwilligingen van cohort 2002 net boven de 25 procent uit. Voor cohort 2001 is het inwilligingspercentage hoger, omdat de openstaande voorraad van 2001 veel groter is dan die van 2002.

Verwacht kan worden dat de asielzoeker kritischer wordt bij de beslissing om asiel te vragen. Alleen kansrijke asielzoekers komen dan naar Nederland. Op basis van deze overwegingen, en in de wetenschap dat het zeer lastig is het uiteindelijke inwilligingspercentage van een groep asielzoekers vast te stellen, is in de prognose de veronderstelling over de fractie asielzoekers die mag blijven, verlaagd van 0,4 naar 0,33.

Op grond van bovengenoemde veronderstellingen zouden jaarlijks 7,5 duizend asielzoekers worden ingeschreven in de GBA (50 procent van 15 duizend). Volgens het zojuist vastgestelde percentage wordt echter van maar 5 duizend asielzoekers (een derde van 15 duizend) het verzoek ingewilligd. Als wordt aangenomen dat iedere asielzoeker van wie het verzoek wordt ingewilligd zich inschrijft in de GBA, betekent dit dat er 2,5 duizend asielzoekers worden ingeschreven van wie het verzoek wordt afgewezen. Dit aantal wordt meegenomen in de veronderstellingen over de emigratie.

3. Volgmigranten

Ten slotte is het voor de prognose nodig om het aantal volgmigranten van de asielzoekers te bepalen. *Staat 4* geeft hier inzicht in en laat de verhouding zien tussen het aantal asielzoekers dat mag blijven en de volgmigranten. De bron voor de berekende aantallen volgmigranten is het Centraal Register Vreemdelingen (CRV) van het ministerie van Justitie.

Uit onderzoek is gebleken dat het merendeel van de volgmigranten zich na één jaar voegt bij de asielzoeker die mag blijven. (Nicolaas en Sprangers, 2001) Daarom is

voor de berekening van de fractie volgmigranten ten opzichte van asielzoekers die mogen blijven in staat 4 een *time lag* aangehouden van één jaar. De verhouding tussen het aantal volgmigranten en het aantal asielzoekers dat mag blijven fluctueert tussen 0,4 en 0,8, en ligt voor de gehele periode 1995–2003 op 0,6. Gezien de sterk dalende aantallen asielzoekers die mogen blijven, is te verwachten dat de fractie volgmigranten op korte termijn iets zal toenemen.

Als het aantal asielzoekers dat mag blijven daalt, zullen op termijn ook minder migranten volgen. Bovendien is per 1 november 2004 de regelgeving ten aanzien van volgmigratie aangescherpt. Zo is de leeftijdsgrens voor de gezinsvormer én de partner die uit het buitenland komt verhoogd van 18 naar 21 jaar. Tevens is de inkomenseis voor degeene die een partner uit het buitenland haalt, verhoogd van 100 procent naar 120 procent van het minimumloon. Op grond hiervan is in de prognose de fractie volgmigranten ten opzichte van het aantal asielzoekers dat mag blijven gehandhaafd op 0,5.

4. Terugkeer

In de vorige paragrafen zijn de mogelijke gevolgen van het beleid voor de immigratie aan bod gekomen. Ook voor de emigratie kan aanscherping van het (terugkeer)beleid gevolgen hebben.

De terugkeer van de asielprocedure blijkt keer op keer het meest weerbarstige onderdeel van het vreemdelingenbeleid. Al in de *Terugkeermotie* (juni 1999) werd duidelijk gesteld dat asielzoekers reeds bij hun aanvraag geïnformeerd zouden worden over rechten en plichten bij de afwijzing van de aanvraag en over de mogelijkheden van hulpverlening bij een terugkeer naar het land van herkomst. Kernpunt was dat de afgewezen asielzoeker zelf verantwoordelijk was om het land te verlaten. De asielzoeker kreeg vier weken de tijd om zijn terugkeer te regelen. Zou hij na deze vier weken nog in de opvang verblijven, dan werden alle voorzieningen stopgezet en werd de procedure gestart tot daadwerkelijke uitzetting naar het land van herkomst (ministerie van Justitie, 2000).

In de praktijk gaat het maar zelden zo. Zo lieten enkele landen hun afgewezen asielzoekers niet meer toe, omdat

Staat 4
Relatie tussen asielzoekers die mogen blijven en volgmigranten

	Beslissingen op asielverzoeken	Asielzoekers die mogen blijven ¹⁾	Volgmigranten van asielzoekers die mogen blijven (gezinsherenigers en gezinsvormers)	Fractie volgmigranten ten opzichte van asielzoekers die mogen blijven ²⁾
1994	51 491	20 160	.	
1995	50 798	19 889	7 426	0,37
1996	75 276	18 981	8 907	0,45
1997	45 306	11 424	9 361	0,49
1998	43 272	10 911	9 380	0,82
1999	54 857	13 832	8 556	0,78
2000	67 142	11 799	8 404	0,61
2001	61 897	10 877	8 021	0,68
2002	62 197	10 930	7 634	0,70
2003	29 995	5 271	6 700	0,61
Totaal	542 231	134 074	74 389	0,58

¹⁾ Op basis van de veronderstelling dat de fractie asielzoekers die mogen blijven 0,39 bedraagt voor de jaren 1994–1995, 0,25 voor de jaren 1996–1999 en 0,18 voor de jaren 2000–2003 (zie staat 2).

²⁾ Op basis van de veronderstelling dat de volgmigrant zich na gemiddeld één jaar bij de asielzoeker, die mag blijven, voegt.

deze niet konden bewijzen staatsburger te zijn van het betreffende land. En in Nederland zelf was het terugkeerbeleid geregeld onderwerp van heftige discussie. Uitzetting of vermeende uitzetting van uitgeprocedeerde asielzoekers stuitte regelmatig op weerstand van maatschappelijke organisaties, burgemeesters en particulieren die, tegen het regeringsbeleid in, afgewezen asielzoekers onderdak bleven verlenen.

Minister Verdonk van Vreemdelingenzaken en Integratie wil hierin met haar terugkeerbeleid verandering brengen en duidelijkheid scheppen. Alle uitgeprocedeerde asielzoekers die niet in aanmerking zijn gekomen voor een verblijfsvergunning, zullen Nederland binnen drie jaar moeten hebben verlaten. Het betreft hier een groep van 26 duizend afgewezen asielzoekers die hun eerste asielaanvraag hebben ingediend onder de oude Vreemdelingenwet die tot 1 april 2001 van kracht was. Zij krijgen maximaal vier maanden begeleiding bij de voorbereiding op hun terugkeer. De eerste acht weken kunnen zij nog in de asielopvang blijven, de tweede periode van maximaal acht weken worden zij ondergebracht in het vertrekcentrum. Minister Verdonk denkt hiervoor 1500 plaatsen nodig te hebben.

Diverse gemeenten steunden het beleid van Verdonk niet. Zo weigerde de gemeente Eindhoven een vertrekcentrum binnen haar grenzen te plaatsen. Drie locaties voor de vertrekcentra die de minister op het oog had, Dokkum, Eindhoven en Crailo, vielen in de loop van 2004 af omdat de gemeentebesturen weigerden mee te werken of omdat de minister de onderhandelingen stopte wegens te hoge eisen van de gemeente. Met enige vertraging werd eind juli 2004 in de gemeente Vlagtwedde dan toch het eerste vertrekcentrum geopend. Op 1 maart 2005 opende de gemeente Vught het tweede vertrekcentrum.

Eind 2004 waren er van de 26 duizend uitgeprocedeerde asielzoekers ruim 7,1 duizend zaken bekeken. Daarvan kregen er 2,8 duizend alsnog een verblijfsvergunning. Er zouden 1,8 duizend ex-asielzoekers zijn vertrokken, deels vrijwillig met een vertrekpremie, deels gedwongen. Ongeveer 2,5 duizend mensen zijn met onbekende bestemming vertrokken. Een deel is mogelijk verdwenen in de illegaliteit (De Volkskrant, 2004).

De afgewezen asielzoekers die – al dan niet vrijwillig – vertrekken, zijn te beschouwen als emigranten voorzover ze in de GBA zijn ingeschreven. Het is echter de vraag of deze groep van 26 duizend asielzoekers in dezelfde mate in de GBA is ingeschreven als de asielzoekers die gebruik

maken van de opvangvoorzieningen van het COA. Een deel van de uitgeprocedeerde asielzoekers zal inmiddels uitgesloten zijn van de opvangvoorzieningen van het COA en waarschijnlijk bij vrienden, kennissen of hulpinstanties zijn ondergebracht zonder ingeschreven te zijn in de GBA. Aan de andere kant is het voorstelbaar dat een aanzienlijk deel van deze uitgeprocedeerde asielzoekers al langere tijd in Nederland verblijft en wel in de GBA is ingeschreven. Dit maakt het moeilijk te kwantificeren hoeveel uitgeprocedeerde asielzoekers voor de langetermijnprognose beschouwd kunnen worden als extra emigranten. Gezien deze onzekerheid zijn in de prognose een paar duizend extra emigranten opgenomen, verdeeld over de jaren 2005–2007. Het is aannemelijk dat een deel van hen niet terugkeert naar het land van herkomst en (illegaal) in Nederland zal blijven. De extra emigranten zullen deels in de geregistreerde emigratie zichtbaar worden en deels in de administratieve afvoeringen. Voor de prognose is dat verschil op zich niet relevant: het gaat erom dat deze personen worden uitgeschreven uit de GBA.

5. Conclusies

Mede door het restrictievere beleid dat met ingang van de Vreemdelingenwet 2000 van kracht is geworden, loopt zowel het aantal verzoeken als het aantal inwillingen terug. Het niveau van het aantal asielaanvragen in 2004 (minder dan 10 duizend) ligt 3,5 duizend onder het niveau van 2003. De laatste maandcijfers geven echter aan dat aan de scherpe daling een einde lijkt te zijn gekomen.

Het percentage asielzoekers dat mag blijven vertoont tot en met 2002 een dalende trend. De stijging in 2003 wordt veroorzaakt doordat in de eerste helft van 2003 veel statussen zijn verleend aan Irakezen. Het aantal inwillingen in de tweede helft van 2003 is lager dan in de eerste helft. De verhouding tussen aantallen volgmigranten en aantallen asielzoekers die mogen blijven bedraagt in de periode 1995–2003 ongeveer 0,6.

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

- het jaarlijks aantal asielzoekers is verlaagd van 20 duizend naar 15 duizend;
- de fractie asielzoekers die zich inschrijft in de GBA is vastgesteld op 0,5 (in de vorige prognose is dit gegeven niet gebruikt);

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

	Oude prognose	Nieuwe prognose
Aantal asielzoekers per jaar	20 000	15 000
Fractie asielzoekers die zich inschrijven in GBA		0,50
Fractie asielzoekers die mogen blijven	0,40	0,33
Fractie volgmigranten t.o.v. asielzoekers die mogen blijven	0,50	0,50
Ingeschreven asielzoekers		7 500
Asielzoekers die mogen blijven	8 000	5 000
Volgmigranten van asielzoekers die mogen blijven	4 000	2 500
Ingeschreven asielzoekers + volgmigranten (oude prognose: asielzoekers die mogen blijven + volgmigranten)	12 000	10 000
Verskil tussen nieuwe prognose en oude prognose (per jaar)		-2 000

- de fractie asielzoekers die mag blijven is verlaagd van 0,4 naar 0,33;
- de fractie volgmigranten ten opzichte van het aantal asielzoekers dat mag blijven is gehandhaafd op 0,5;
- voor de jaren 2005–2007 zijn een paar duizend *extra* emigranten opgenomen.

De verschillen tussen de oude prognose (2002–2050) en de nieuwe prognose op basis van de hierboven geformuleerde veronderstellingen zijn weergegeven in *staat 5*.

Literatuur

COA, 2003, Jaarverslag 2002. COA, Rijswijk.

IND, 2002, Cohortanalyse Asielprocedure 1994–2001. IND, Den Haag.

IND, 2003, Cohortanalyse Asielprocedure 1998–2002. IND, Den Haag.

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

Ministerie van Justitie, 2000, Terugkeerbeleid, Factsheet. IND, Den Haag.

Nicolaas, H. en A.H. Sprangers, 2001, Gezinshereniging van asielmigranten nog gering. Maandstatistiek van de Bevolking 49(1), blz. 8–14. CBS, Voorburg/Heerlen.

UNHCR, 2005, Asylum levels and trends in industrialized countries, 2004. Population Data Unit UNHCR, Geneva (<http://www.unhcr.ch/statistics>).

Volkskrant, 29 december 2004, 'U moet vertrekken. Komt u over vier weken maar terug'.