



Effecten van groepsgebonden asielbeleidsmaatregelen



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

VOORSTUDIE

Voorstudie

‘Effecten van groepsgebonden asielbeleidsmaatregelen’ is een studie verricht in opdracht van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en dient als voorstudie voor haar advies ‘Categoriaal beschermingsbeleid, een ‘nood zaak’ dat de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken in juni 2006 uitbracht aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten in deze voorstudie berust bij de auteur (mr. C.A.F.M. Grütters).

Colofon

Voorstudie ‘Effecten van groepsgebonden asielbeleidsmaatregelen’ is te downloaden via de website van de ACVZ.

Uitgave van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken,
Den Haag, 2006

Kenmerk voorstudie: 13•2006, mei 2006
ISBN 90-8521-029-1

Bestellingen van publicaties:
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Postbus 93127
2509 AC Den Haag
email: acvz@acvz.com
(070) 370 4300 of via de website: www.acvz.com

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag
Drukwerk: Drukkerij Palace Print, Den Haag

Effecten van groepsgebonden asielbeleidsmaatregelen

Een analyse van mogelijke verbanden tussen de instroom in Nederland van asielzoekers uit Afghanistan, Burundi, DR Congo, Irak, Iran, Ivoorkust, Liberia, Rwanda, Sierra Leone, Soedan en Somalië en specifieke asielbeleidsmaatregelen met betrekking tot die landen.

Een studie op verzoek van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).

Carolus Grütters

**Centrum voor Migratierecht
Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Radboud Universiteit Nijmegen**

NIJMEGEN, MEI 2006

Inhoud

HOOFDSTUK 1

<i>Inleiding</i>	9
1.1 Achtergrond	12
1.2 Vraagstelling	12
1.3 Randvoorwaarden	12
1.4 De gebruikte gegevens	17

HOOFDSTUK 2

<i>Asielzoekers</i>	20
2.1 De instroom op mondiaal niveau	20
2.2 De instroom in Europa	21
2.3 De instroom uit CB-landen in Europa en in landen buiten Europa	22
2.4 De instroom uit CB-landen in de verschillende Europese landen	22

HOOFDSTUK 3

<i>De instroom uit elf afzonderlijke landen van herkomst</i>	24
3.1 Afghanistan	24
3.2 Burundi	27
3.3 DR Congo	28
3.4 Irak	30
3.5 Iran	33
3.6 Ivoorkust	35
3.7 Liberia	35
3.8 Rwanda	37
3.9 Sierra Leone	38
3.10 Soedan	39
3.11 Somalië	40

HOOFDSTUK 4

<i>Samenvatting en conclusie</i>	42
----------------------------------	----

BIJLAGEN

1	<i>Groepsgebonden beschermingsbeleidsmaatregelen</i>	44
2	<i>Mondiale instroomcijfers</i>	51
	Grafiek 2.1 Absolute instroom per jaar van alle asielzoekers in 28 landen per land van opvang (in de periode 1980-2005)	52
	Grafiek 2.2 Relatieve instroom per jaar van alle asielzoekers in 28 landen per land van opvang (in de periode 1980-2005)	53
	Grafiek 2.3 Verdeling van de instroom per jaar van alle asielzoekers wereldwijd per regio van opvang (in de periode 1980-2005)	54
	Grafiek 2.4 Absolute instroom van asielzoekers per maand uit 11 CB-landen wereldwijd (in de periode 1991-2005)	55
3	<i>Europese instroomcijfers</i>	56
	Grafiek 3.1 Absolute instroom van asielzoekers per maand in Europa uit alle landen van herkomst en alleen uit 11 CB-landen (in de periode 1991-2005)	56
	Grafiek 3.2 Absolute instroom van asielzoekers per maand uit 11 CB-landen in Europa en buiten Europa (in de periode 1991-2005)	57
	Grafiek 3.3 Absolute instroom van asielzoekers per maand uit 11 CB-landen in Europa (in de periode 1991-2005)	58
	Grafiek 3.4 Relatieve instroom per maand in Europa van asielzoekers uit 11 CB-landen (in de periode 1991-2005)	59

	Grafiek 3.5 Relatieve instroom van asielzoekers per maand uit 11 CB-landen in Duitsland, Nederland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en België (in de periode 1991-2005)	60
4	<i>Nederlandse instroomcijfers</i>	61
	Grafiek 4.1 Absolute instroom van asielzoekers per maand uit 11 CB-landen in Nederland (in de periode 1991-2005)	61
	Grafiek 4.2 Relatieve instroom van asielzoekers per maand uit 11 CB-landen in Nederland (in de periode 1991-2005)	62
5	<i>Afghanistan</i>	63
	Grafiek 5.1 Verdeling van asielzoekers per maand uit Afghanistan over de wereld absoluut en relatief (in de periode 1991-2005)	63
	Grafiek 5.2 Absolute en relatieve instroom in Nederland en Europa van asielzoekers per maand uit Afghanistan (in de periode 1991-2005)	64
	Grafiek 5.3 Relatieve instroom in enkele Europese landen (met een gemiddelde van meer dan 5%) van asielzoekers per maand uit Afghanistan en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen (in de periode 1991-2005)	65
	Grafiek 5.4 Absolute instroom van alle asielzoekers per maand in Nederland en alleen uit Afghanistan en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen (in de periode 1991-2005)	66
	Grafiek 5.5 Absolute instroom in 25 Europese landen van asielzoekers per maand uit Afghanistan (in de periode 1991-2005)	67
6	<i>Burundi</i>	68
	Grafiek 6.1 Verdeling van asielzoekers per maand uit Burundi over de wereld absoluut en relatief (in de periode 1991-2005)	68
	Grafiek 6.2 Absolute en relatieve instroom in Nederland en Europa van asielzoekers per maand uit Burundi (in de periode 1991-2005)	69
	Grafiek 6.3 Relatieve instroom in enkele Europese landen (met een gemiddelde van meer dan 5%) van asielzoekers per maand uit Burundi en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen (in de periode 1991-2005)	70
	Grafiek 6.4 Absolute instroom van alle asielzoekers per maand in Nederland en alleen uit Burundi en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen (in de periode 1991-2005)	71
	Grafiek 6.5 Absolute instroom in 25 Europese landen van asielzoekers per maand uit Burundi (in de periode 1991-2005)	72
7	<i>DR Congo (Zaire)</i>	73
	Grafiek 7.1 Verdeling van asielzoekers per maand uit DR Congo (Zaire) over de wereld absoluut en relatief (in de periode 1991-2005)	73
	Grafiek 7.2 Absolute en relatieve instroom in Nederland en Europa van asielzoekers per maand uit DR Congo (Zaire) (in de periode 1991-2005)	74
	Grafiek 7.3 Relatieve instroom in enkele Europese landen (met een gemiddelde van meer dan 5%) van asielzoekers per maand uit DR Congo (Zaire) en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen (in de periode 1991-2005)	75
	Grafiek 7.4 Absolute instroom van alle asielzoekers per maand in Nederland en alleen uit DR Congo (Zaire) en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen (in de periode 1991-2005)	76
	Grafiek 7.5 Absolute instroom in 25 Europese landen van asielzoekers per maand uit DR Congo (Zaire) (in de periode 1991-2005)	77
8	<i>Irak</i>	78
	Grafiek 8.1 Verdeling van asielzoekers per maand uit Irak over de wereld absoluut en relatief (in de periode 1991-2005)	78
	Grafiek 8.2 Absolute en relatieve instroom in Nederland en Europa van asielzoekers per maand uit Irak (in de periode 1991-2005)	79
	Grafiek 8.3 Relatieve instroom in enkele Europese landen (met een gemiddelde	

	van meer dan 5%) van asielzoekers per maand uit Irak en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen (in de periode 1991-2005)	80
	Grafiek 8.4 Absolute instroom van alle asielzoekers per maand in Nederland en alleen uit Irak en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen (in de periode 1991-2005)	81
	Grafiek 8.5 Absolute instroom in 25 Europese landen van asielzoekers per maand uit Irak (in de periode 1991-2005)	82
	Grafiek 8.6 Absolute instroom in Nederland van asielzoekers per maand uit Irak (bruto en netto: in de periode 1996-2005)	83
9	<i>Iran</i>	84
	Grafiek 9.1 Verdeling van asielzoekers per maand uit Iran over de wereld absoluut en relatief (in de periode 1991-2005)	84
	Grafiek 9.2 Absolute en relatieve instroom in Nederland en Europa van asielzoekers per maand uit Iran (in de periode 1991-2005)	85
	Grafiek 9.3 Relatieve instroom in enkele Europese landen (met een gemiddelde van meer dan 5%) van asielzoekers per maand uit Iran en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen (in de periode 1991-2005)	86
	Grafiek 9.4 Absolute instroom van alle asielzoekers per maand in Nederland en alleen uit Iran en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen (in de periode 1991-2005)	87
	Grafiek 9.5 Absolute instroom in 25 Europese landen van asielzoekers per maand uit Iran (in de periode 1991-2005)	88
10	<i>Ivoorkust</i>	89
	Grafiek 10.1 Verdeling van asielzoekers per maand uit Ivoorkust over de wereld absoluut en relatief (in de periode 1991-2005)	89
	Grafiek 10.2 Absolute en relatieve instroom in Nederland en Europa van asielzoekers per maand uit Ivoorkust (in de periode 1991-2005)	90
	Grafiek 10.3 Relatieve instroom in enkele Europese landen (met een gemiddelde van meer dan 5%) van asielzoekers per maand uit Ivoorkust en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen (in de periode 1991-2005)	91
	Grafiek 10.4 Absolute instroom van alle asielzoekers per maand in Nederland en alleen uit Ivoorkust en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen (in de periode 1991-2005)	92
	Grafiek 10.5 Absolute instroom in 25 Europese landen van asielzoekers per maand uit Ivoorkust (in de periode 1991-2005)	93
11	<i>Liberia</i>	94
	Grafiek 11.1 Verdeling van asielzoekers per maand uit Liberia over de wereld absoluut en relatief (in de periode 1991-2005)	94
	Grafiek 11.2 Absolute en relatieve instroom in Nederland en Europa van asielzoekers per maand uit Liberia (in de periode 1991-2005)	95
	Grafiek 11.3 Relatieve instroom in enkele Europese landen (met een gemiddelde van meer dan 5%) van asielzoekers per maand uit Liberia en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen (in de periode 1991-2005)	96
	Grafiek 11.4 Absolute instroom van alle asielzoekers per maand in Nederland en alleen uit Liberia en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen (in de periode 1991-2005)	97
	Grafiek 11.5 Absolute instroom in 25 Europese landen van asielzoekers per maand uit Liberia (in de periode 1991-2005)	98
12	<i>Rwanda</i>	99
	Grafiek 12.1 Verdeling van asielzoekers per maand uit Rwanda over de wereld absoluut en relatief (in de periode 1991-2005)	99
	Grafiek 12.2 Absolute en relatieve instroom in Nederland en Europa van asielzoekers per maand uit Rwanda (in de periode 1991-2005)	100

	Grafiek 12.3 Relatieve instroom in enkele Europese landen (met een gemiddelde van meer dan 5%) van asielzoekers per maand uit Rwanda en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen (in de periode 1991-2005)	101
	Grafiek 12.4 Absolute instroom van alle asielzoekers per maand in Nederland en alleen uit Rwanda en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen (in de periode 1991-2005)	102
	Grafiek 12.5 Absolute instroom in 25 Europese landen van asielzoekers per maand uit Rwanda (in de periode 1991-2005)	103
13	<i>Sierra Leone</i>	104
	Grafiek 13.1 Verdeling van asielzoekers per maand uit Sierra Leone over de wereld absoluut en relatief (in de periode 1991-2005)	104
	Grafiek 13.2 Absolute en relatieve instroom in Nederland en Europa van asielzoekers per maand uit Sierra Leone (in de periode 1991-2005)	105
	Grafiek 13.3 Relatieve instroom in enkele Europese landen (met een gemiddelde van meer dan 5%) van asielzoekers per maand uit Sierra Leone en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen (in de periode 1991-2005)	106
	Grafiek 13.4 Absolute instroom van alle asielzoekers per maand in Nederland en alleen uit Sierra Leone en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen (in de periode 1991-2005)	107
	Grafiek 13.5 Absolute instroom in 25 Europese landen van asielzoekers per maand uit Sierra Leone (in de periode 1991-2005)	108
14	<i>Soedan</i>	109
	Grafiek 14.1 Verdeling van asielzoekers per maand uit Soedan over de wereld absoluut en relatief (in de periode 1991-2005)	109
	Grafiek 14.2 Absolute en relatieve instroom in Nederland en Europa van asielzoekers per maand uit Soedan (in de periode 1991-2005)	110
	Grafiek 14.3 Relatieve instroom in enkele Europese landen (met een gemiddelde van meer dan 5%) van asielzoekers per maand uit Soedan en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen (in de periode 1991-2005)	111
	Grafiek 14.4 Absolute instroom van alle asielzoekers per maand in Nederland en alleen uit Soedan en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen (in de periode 1991-2005)	112
	Grafiek 14.5 Absolute instroom in 25 Europese landen van asielzoekers per maand uit Soedan (in de periode 1991-2005)	113
15	<i>Somalië</i>	114
	Grafiek 15.1 Verdeling van asielzoekers per maand uit Somalië over de wereld absoluut en relatief (in de periode 1991-2005)	114
	Grafiek 15.2 Absolute en relatieve instroom in Nederland en Europa van asielzoekers per maand uit Somalië (in de periode 1991-2005)	115
	Grafiek 15.3 Relatieve instroom in enkele Europese landen (met een gemiddelde van meer dan 5%) van asielzoekers per maand uit Somalië en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen (in de periode 1991-2005)	116
	Grafiek 15.4 Absolute instroom van alle asielzoekers per maand in Nederland en alleen uit Somalië en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen (in de periode 1991-2005)	117
	Grafiek 15.5 Absolute instroom in 25 Europese landen van asielzoekers per maand uit Somalië (in de periode 1991-2005)	118
	Grafiek 15.6 Absolute instroom in Nederland van asielzoekers per maand uit Somalië (bruto en netto: in de periode 1996-2005)	119

LITERATUURLIJST	120
------------------------	-----

LIJST VAN GEHANTEERDE AFKORTINGEN	121
--	-----

HOOFDSTUK I

Inleiding

De concrete aanleiding voor dit onderzoek is de vraag van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) of er een relatie bestaat tussen de instroom van asielzoekers met een bepaalde nationaliteit en asielbeleidsmaatregelen die specifiek gericht zijn op asielzoekers met die nationaliteit.¹ Die vraag vloeit voort uit een voorgenomen advisering door de ACVZ aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie met betrekking tot het zogenaamde categoriaal beschermingsbeleid (CB-beleid). De achterliggende problematiek wordt gevormd door het streven naar harmonisatie van Europees asielbeleid en de daarvan afgeleide vraag in hoeverre nationaal, in casu Nederlands, asielbeleid van bijvoorbeeld categoriale bescherming daarmee in lijn is.

1.1 Achtergrond

Het instrument van groepsgebonden of categoriaal beschermingsbeleid fungeert als een soort van vangnet. Naast de verlening van een verblijfsvergunning asiel op individuele² gronden heeft de minister³ de mogelijkheid om aan een vreemdeling, die niet voor een verblijfsvergunning asiel op individuele gronden in aanmerking komt, een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen indien de terugkeer naar het land van herkomst van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar.⁴ Deze vorm van verblijfsvergunningverlening staat te boek als het categoriale beschermingsbeleid.⁵

Het instrument van categoriale bescherming voor bepaalde groepen van asielzoekers heeft zijn juridische grondslag in artikel 29, lid 1, onder d, Vw 2000, waarbij in het tweede lid van ditzelfde artikel wordt verwezen naar een algemene maatregel van bestuur (art. 3.106 Vreemdelingenbesluit 2000) waarin indicatoren staan geformuleerd voor de toepasselijkheid van een dergelijke maatregel.

De jaren tachtig

Alhoewel de Vw 2000 pas op 1 april 2001 in werking is getreden, kent dit type van beleidsmaatregel, waarbij de algehele situatie in het land van herkomst medebepalend is voor de eventuele verlening van een verblijfsvergunning of het in ieder geval niet terug-

-
- ¹ Dit onderzoek is in opdracht van de ACVZ verricht in de periode medio januari 2006 tot eind april 2006.
 - ² Een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (art. 28 Vw 2000) kan op grond van de volgende individuele omstandigheden worden verleend: a) als de vreemdeling verdragsvluchteling is (art. 29, lid 1, onder a, Vw 2000); b) als de vreemdeling bij uitzetting een reëel risico loopt van een onmenselijke behandeling of situatie (art. 29, lid 1, onder b, Vw 2000); c) als van de vreemdeling om klemmende redenen van humanitaire aard niet gevergd kan worden terug te keren naar het land van herkomst (art. 29, lid 1, onder c, Vw 2000). Daarnaast bestaan er nog twee (individuele) gronden om voor de verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in aanmerking te komen (ook wel 'afgeleide' verleningsgronden genoemd (Spijkerboer & Vermeulen 2005, p. 122): als de vreemdeling een 'direct' familielid is van een vreemdeling die op een van de andere verleningsgronden een verblijfsvergunning asiel heeft verkregen.
 - ³ Tot juli 2002 is deze bevoegdheid door de staatssecretaris van Justitie uitgeoefend. Sindsdien heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie deze bevoegdheid.
 - ⁴ Art. 29, lid 1, onder d, Vw 2000. Volgens de Vreemdelingencirculaire vervult deze mogelijkheid een complementaire rol in het Nederlandse asielrecht. Zie echter Spijkerboer & Vermeulen (2005, p. 121, noot 85).
 - ⁵ Dit beleid wordt ook wel aangeduid als het landenbeleid. Strikt genomen is deze laatste aanduiding onjuist omdat er weliswaar wordt gekeken naar de situatie in het land van herkomst waardoor de nationaliteit van de asielzoeker richtinggevend is, maar in de praktijk is het lidmaatschap van een bepaalde bevolkingsgroep van doorslaggevende betekenis. Zie bijvoorbeeld het beleid m.b.t. de Tamils in Sri Lanka, verschillende clans in Somalië, de Hutu's en de Tutsi's in Zaïre (het latere DR Congo), Burundi en Rwanda, en de niet-Arabische bevolkingsgroepen in Soedan.

sturen naar het land van herkomst, een langere historie.⁶ In de Nederlandse asielpraktijk van de jaren tachtig van de twintigste eeuw werden geleidelijk aan en in toenemende mate asielzoekers uit bijvoorbeeld Angola, Ethiopië en Sri Lanka (de Tamils), waarvan het asielverzoek was afgewezen, niet daadwerkelijk uitgezet dan wel teruggestuurd naar hun land van herkomst. Deze asielzoekers waren weliswaar nog niet uitgeprocedeerd, maar bij gebrek aan een reële mogelijkheid tot uitzetting werden hun (herzienings-)verzoeken terzijde gelegd en werd hun aanwezigheid zolang in Nederland gedoogd.⁷ De kennelijke ratio van een dergelijk handelen van de overheid, waarbij enerzijds formeel niet werd gesteld dat de asielzoeker mocht blijven en anderzijds niet werd overgegaan tot uitzetting, was dat men geen signaal wilde afgeven waaruit kon worden afgeleid dat asielzoekers afkomstig uit deze landen een verblijfsrecht kregen.

Deze vrees voor een zogenaamde ‘aanzuigende werking’ is een veelvuldig terugkerend argument in de discussie over het asielbeleid.⁸ Uit onderzoek blijkt echter dat dit argument onterecht wordt gebruikt.⁹ Niet het mogelijk verkrijgen van een verblijfstitel is van doorslaggevende invloed op de relatieve aantrekkelijkheid van een land als bestemmingsland voor asielzoekers, maar een combinatie van lange doorlooptijden en de feitelijke praktijk van niet (gedwongen) uitzetting van asielzoekers naar hun land van herkomst.¹⁰ De ratio daarvan is dat een asielzoeker in essentie veiligheid wil verkrijgen en dus niet wil worden teruggestuurd; de juridische kwalificatie van zijn verblijf in het land van opvang is daaraan ondergeschikt.

De jaren negentig

In de negentiger jaren komen de instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van de asielprocedure onder toenemende druk te staan. De beschikbare behandel- en opvangcapaciteit is in toenemende mate ontoereikend om de stijging van de absolute aantallen asielzoekers te verwerken: de asielprocedure raakt verstopt en er is sprake van structurele achterstanden. In deze periode neemt niet alleen het totale absolute aantal asielzoekers toe, maar ook het aantal landen waarnaar niet of moeilijk kan worden uitgezet.

Uiteindelijk wordt na een uitgebreide discussie in 1993 besloten tot een algehele herziening van de Vw.¹¹ Het in de praktijk gegroeide gedoogdenbeleid¹² krijgt dan door de algehele wijziging van de Vw in 1994 (Vw 1994) een formele plaats in de vorm van de voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv).¹³ Alhoewel de asielprocedure formeel juridisch op een aantal plaatsen wordt gewijzigd, kan de uitbreiding van de behandelcapaciteit niet met eenzelfde snelheid worden gerealiseerd. Het gevolg hiervan is – zoals later zal blijken – dat de gemiddelde doorlooptijd van een asielprocedure eerder toe dan afneemt en dat het tot ongeveer 2000 zal duren voordat er sprake is van een structurele daling van de achterstanden.¹⁴

6 Spijkerboer & Vermeulen 2005, p. 120; Spijkerboer & Vermeulen 1995, p. 322; Spijkerboer 1999 en Van Dokkum & Van Dort 2005.

7 Spijkerboer & Vermeulen (1995, p. 322, noot 63) wijzen er terecht op dat de aanduiding ‘gedogen’ onjuist is: ‘*omdat hier niet een onrechtmatige situatie gedoogd wordt. Verblijf in Nederland zonder titel is immers niet onrechtmatig*’. Zie ook Hoogenboom 1995 en Swart 1978, p. 177.

8 Zie o.a. Grütters 2003, p. 9, 66, 152 en 399, Geelhoed 1994, Doornheim & Dijkhoff 1995, Boeles 2000 en Depping 2000, p. 96.

9 Grütters 2003.

10 Deze combinatie van factoren geeft in mijn systeemdynamische analyse van de asielprocedure (Grütters 2003) een verklaring voor de effecten van het gevoerde asielbeleid in de periode 1980-2002 op de instroom en de ontwikkeling van de voorraden.

11 Zie o.a. de nota Verwijderingsbeleid (TK 19637, 68); de 5^e en 6^e halfjaarlijkse asielrapportage (TK 19637, 62 en 69); de tussenrapportage (21/1/1991) en de eindrapportage (22/4/1991) van de Cie. Mulder over de Herziening van de asielprocedure (TK 22146).

12 Geformaliseerd in TBV 1982/47 van 4 december 1991.

13 De vvtv wordt feitelijk al ingevoerd in januari 1992 en geformaliseerd in de gewijzigde artt. 9, 9a, 12a, 12b en 13a Vw 1994; zie TBV 1982/88 van 29 december 1993.

14 Een van de doelstellingen van de invoering van de Vw 1994 was een verkorting van de asielprocedure.

Het vvtv-beleid wordt niet alleen restrictief toegepast bij de vraag om toelating, maar ook de vaststelling dat de algehele situatie in een land dusdanig slecht is dat een vvtv-beleid met betrekking tot dat land is geïndiceerd, vindt in beperkte mate plaats.¹⁵ Die situatie leidt ertoe dat een nieuwe beleidsvorm wordt gecreëerd in de vorm van het uitstel van vertrek beleid (uvv). Asielzoekers wier asielverzoek is afgewezen en die afkomstig zijn uit een land waarvoor geen vvtv-beleid geldt maar die vooralsnog niet kunnen worden uitgezet dan wel teruggestuurd naar hun land van herkomst vanwege de naar verwachting tijdelijk onduidelijke dan wel slechte situatie in dat land, kunnen uitstel van vertrek krijgen.

Sinds 2000

De politieke onvrede echter in de loop van de jaren negentig over de als onvoldoende beoordeelde resultaten in de asielketen leidde ertoe dat opnieuw wordt overwogen om de Vw 1994 te herschrijven.¹⁶ Uiteindelijk leidt dit tot de vaststelling van de Vw 2000 die op 1 april 2001 in werking treedt. In de Vw 2000 is dan niet alleen de mogelijkheid van een categoriaal beschermingsbeleid geformuleerd (als opvolger van het vvtv-beleid), maar tevens de mogelijkheid van een besluitmoratorium (BM) en van een vertrekmoratorium (VM).¹⁷ Nieuw is dat beide moratoria expliciet zijn bedoeld om te worden gehanteerd indien er sprake is van een beperkte periode van onzekerheid in het land van herkomst. Daarnaast is het BM een instrument dat gehanteerd kan worden om de wettelijk voorgeschreven beslistermijn¹⁸ te kunnen verlengen indien er zich een plotselinge sterk verhoogde instroom¹⁹ van asielverzoeken voordoet waardoor de wettelijke beslistermijn niet kan worden gehaald. Een overweging die is geënt op de toename van de absolute instroom in de negentiger jaren en de achterstanden en verstoppingen die dat veroorzaakte.

Een ander verschil met de ‘oude’ Vreemdelingenwet is dat er geen driejaren-beleid meer wordt gevoerd; kort na de invoering van de Vw 2000 werd dit beleid afgeschaft. Onder de oude Vw was het gebruikelijk geworden om asielzoekers die buiten hun schuld erg lang in procedure zaten, op grond hiervan een verblijfsvergunning te verlenen:

In die gevallen waarin het voornamelijk of wellicht uitsluitend op effecten van bestuurlijk beleid is terug te voeren dat betrokkene lange tijd na binnenkomst nog geen definitieve beslissing op zijn verzoek om toelating heeft verkregen en in Nederland verblijft met medeweten van de autoriteiten, zal de overheid haar verantwoordelijkheid nemen door in het verblijf te berusten. Het kabinet heeft hier een periode op het oog van uiterlijk drie jaren die verstreken zijn na indiening van het toelatingsverzoek.²⁰

Het afschaffen van dit driejaren-beleid was weliswaar niet specifiek gericht op bepaalde

15 De vaststelling van een vvtv-beleid voor een bepaald land vindt plaats op basis van de ambtsberichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken over de situatie in het desbetreffende land en na overleg en afstemming tussen de minister van Buitenlandse Zaken en de voor asiel verantwoordelijke bewindspersoon – toentertijd de Staatssecretaris van Justitie. Sinds het kabinet Balkenende I is dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

16 Naast een – wederom – beoogde verkorting van de procedure, wordt voorgesteld om het aantal status te verminderen en daarmee de op dat moment bestaande verschillende niveaus van voorzieningen gelijk te trekken. Met dit laatste wordt vooral beoogd om het zogenaamde doorprocederen voor een betere status (met meer rechten) tegen te gaan of zelfs onmogelijk te maken.

17 De artikelen 43 respectievelijk 45 lid 4 Vw 2000.

18 De wettelijke beslistermijn van 6 maanden kan ingevolge art. 42 lid 1 jo lid 4 Vw 2000 met ten hoogste 6 maanden worden verlengd. Daarnaast biedt art. 43 Vw 2000 de mogelijkheid om de beslistermijn met ten hoogste één jaar te verlengen.

19 Het betreft hier één van de (drie) gronden op grond waarvan een BM kan worden ingesteld (art. 43 aanhef en onder c Vw 2000).

20 Uit de ‘Steedijk-brief’, NAV 1994, p. 206. Zie ook TBV 94/1966/12 en TBV 94/1997/02.

groepen asielzoekers met een zekere nationaliteit, in de praktijk betekende het echter wel dat met name asielzoekers, die juist afkomstig waren uit ‘moeilijke’ landen en daardoor alleen al langer dan te doen gebruikelijk moesten wachten op een definitieve beslissing op het asielverzoek, door deze maatregel werden getroffen.

1.2 Vraagstelling

De veronderstelling nu is dat de hiervoor summier aangeduide groepsgebonden asielbeleidsmaatregelen op enigerlei wijze in verband zijn te brengen met de grootte van de instroom van asielzoekers uit gebieden waarvoor dergelijke maatregelen gelden. De achterliggende idee is immers dat dergelijke door de Nederlandse overheid genomen maatregelen Nederland als bestemmingsland aantrekkelijk zou maken voor asielzoekers, en omgekeerd: dat het beëindigen van dergelijk beleid voor een bepaalde categorie van asielzoekers ook zijn weerslag vindt in een daling van de instroom.

De concrete vraag betreft derhalve de mogelijke kwantitatieve relatie tussen de instroom van bepaalde groepen asielzoekers en de daarop betrekking hebbende specifieke asielbeleidsmaatregelen, in casu over de periode 1991-2005.

1.3 Randvoorwaarden

De hierboven aangeduide problematiek lijkt een eenvoudige te zijn. De vraagstelling impliceert immers dat er een verband bestaat tussen de bedoelde maatregelen en de grootte van de instroom; een dergelijk verband zou dan kunnen blijken uit een vergelijking van de instroomcijfers en de bewuste maatregelen. In de praktijk blijkt een dergelijk onderzoek echter buitengewoon lastig te zijn.

Cijfers

De problemen waarmee rekening dient te worden gehouden zijn velerlei. In de eerste plaats gaat het om de cijfers. In de discussies omtrent het asielbeleid spelen cijfers een belangrijke rol. Veelal wordt geschermd met stijgingen – of dalingen – van instroomcijfers, productiecijfers, capaciteitscijfers of weer andere cijfers, waarbij de grootte van het getal eerder een emotionele dan een reële betekenis heeft.²¹ Dit probleem wordt met name veroorzaakt doordat de discussianten die dergelijke cijfers hanteren zich uitsluitend baseren op de absolute cijfers en zich bovendien beperken tot Nederland. Indien bijvoorbeeld wordt gemeld dat de instroom van asielzoekers uit een bepaald land in Nederland in een jaar is gestegen met een bepaalde hoeveelheid, dan kan uit dat gegeven als zodanig niet veel worden afgeleid. Een dergelijke stijging heeft weliswaar implicaties voor de omvang van de benodigde opvang en behandelcapaciteit in Nederland, maar het zegt verder niets over de betekenis van een dergelijke stijging in termen van het gevoerde asielbeleid.²²

Om die betekenis wel te duiden is een ruimer perspectief nodig. Dat perspectief betreft in eerste instantie de streek waaruit asielzoekers afkomstig zijn en in tweede instantie het gebied²³ waarnaar asielzoekers reizen om aldaar asiel respectievelijk bescherming aan te vragen.

21 Grütters 2003, p. 402-406.

22 De implicatie van een dergelijke opmerking is veelal dat een stijging nadelig is voor het land van opvang, in casu Nederland.

23 Gegeven de omstandigheid dat een belangrijk deel van asielzoekers niet zelfstandig kiest voor een land waar asiel zal worden aangevraagd, maar daarbij afhankelijk is van hetgeen de ‘reisagenten’ in de aanbieding hebben, verdient het aanbeveling om eerder te spreken van een gebied (zoals Europa) waarnaar wordt gereisd dan een specifiek land waar uiteindelijk asiel wordt aangevraagd.

Land van herkomst

De UNHCR doet met een zekere regelmaat mededeling omtrent de omvang van het aantal mensen dat aan haar zorg is toevertrouwd,²⁴ ofwel omdat die personen als vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag²⁵ zijn aan te merken dan wel omdat deze personen anderszins zorg behoeven. Het ontstaan en voortduren van oorlogen, gewapende conflicten en in ruimere zin het bestaan van onmenselijke toestanden, vormt voor miljoenen mensen aanleiding om onvrijwillig huis en haard te verlaten. Naar schatting 1 procent daarvan vraagt – volgens de statistieken – asiel aan in de westerse wereld.²⁶ Dat betekent niet dat de overige 99% geen asielzoekers zijn, maar slechts dat Europa en in mindere mate²⁷ de USA, Canada, Australië en Nieuw Zeeland, daarmee niet – anders dan via de media – geconfronteerd worden. Deze grootste groep blijft al dan niet noodgedwongen ‘in de regio’ in de hoop op een spoedige verandering ten goede in de streek of het land van herkomst. Concreet betekent dit dat het uitbreken van een nieuwe of het verergeren van een reeds bestaande crisissituatie, uiteindelijk zijn weerslag vindt in een stijging van het aantal personen dat aan de zorg van de UNHCR is toevertrouwd en pas in tweede instantie van de instroom van asielzoekers.

Land van bestemming

Ongeveer 80% van alle asielverzoeken wordt in Europa geregistreerd en alhoewel er is getracht om een relatie te leggen tussen land van herkomst en land van opvang, kan er geen eenduidige relatie tussen deze twee worden gelegd.²⁸ Wel kan worden geconstateerd dat het ontbreken van een regionaal Europees asielbeleid²⁹ een aantal hoogstwaarschijnlijk niet-beoogde effecten tot gevolg heeft. Die effecten zijn te omschrijven als het waterbedeffect³⁰ en het fenomeen ‘rondpompen’. Het eerste effect slaat op de situatie dat de verandering van de feitelijke instroom in een bepaald land van opvang in een bepaalde periode samenhangt met soortgelijke veranderingen van de instroom in andere landen. Met andere woorden, de totale instroom is telkens 100% (ongeacht de absolute grootte daarvan) en slechts de onderlinge verdeling over de verschillende landen varieert. Een beleidswijziging in het ene land kan dan aanleiding zijn voor een reisagent – gegeven de geringe invloed van de asielzoeker zelf op de keuze van het land van opvang – om zijn voorkeur voor een bepaald land van opvang te herzien.³¹ Daarnaast kan het ontstaan van een feitelijk bedreigende situatie aanleiding zijn voor vreemdelingen in zijn algemeenheid en asielzoekers in het bijzonder om naar een ander land uit te wijken.³² Ongeacht de precieze motieven kan een en ander tot gevolg hebben dat de instroom in het ene land daalt en in het andere land stijgt.

In die context hebben nationaal georiënteerde asielbeleidsmaatregelen (als ze al effect hebben op de instroom) niet alleen effect op de instroom van het land waar de maatregel wordt genomen maar per definitie ook op andere landen; het veelvuldig wijzigen

24 Volgens de UNHCR (<www.unhcr.org> – basic facts) bedraagt het aantal aan de zorg van de UNHCR toevertrouwde personen begin 2006 zo’n 19,2 miljoen; zie ook UNFPA 2005.

25 Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (Verdrag van Genève), van 28 juli 1951 (i.w.tr. 1 augustus 1956), Trb. 1951, 131, Trb. 1954, 88 en Trb. 1995, 136.

26 Dat betreft Europa (als geografische aanduiding) en de USA, Canada, Australië en Nieuw Zeeland.

27 In ieder geval sinds 1980 wordt gemiddeld ongeveer 80% van alle asielverzoeken geregistreerd in Europese landen; de resterende 20% dient een asielverzoek in de USA, Canada, Australië of Nieuw Zeeland in.

28 Zie o.a.: Böcker & Havinga 1998.

29 De realisering van een dergelijk beleid is hoofdzakelijk een politiek probleem waarbij enerzijds landen een rol spelen die verhoudingsgewijs weinig asielzoekers registreren en anderzijds die landen die weliswaar deel uitmaken van de geografische ‘eenheid’ Europa maar niet van politieke eenheden zoals de Europese Unie.

30 Volkskrant 11 november 2002.

31 Het betreft hier slechts een waarschijnlijke verklaring gezien de praktische problemen die bestaan bij een daadwerkelijk onderzoek in de vorm van bijvoorbeeld een representatieve enquête onder reisagenten.

32 Bijvoorbeeld de gebeurtenissen in het begin van de jaren negentig van de 20^e eeuw in Duitsland waarbij onder meer vreemdelingenpensions werden bestookt met Molotov-cocktails.

van (nationaal georiënteerd) asielbeleid leidt dan veelal slechts tot een waterbed-effect: een wijziging in de verdeling. Asielbeleid is derhalve in de praktijk primair een (her)verdelingsvraagstuk omdat de feitelijke oorzaak van de komst van asielzoekers niet wordt beïnvloed. Het vaak gebruikte jargon als 'restrictief asielbeleid' impliceert daarmee niet zozeer een vermindering van de instroom in absolute zin in Europa, maar veeleer een wijziging van de verdeling van het totaal.

Het tweede effect betreft het rondpompen van asielzoekers. Gegeven het gebrek aan feitelijke afstemming zowel op het gebied van de opvang, de procedurele behandeling van asielverzoeken als de gang van zaken rondom uitzetting dan wel terugkeer, is het goed denkbaar dat asielzoekers na een zekere periode van verblijf in een land worden geconfronteerd met mogelijke uitzetting en ter voorkoming daarvan vervolgens in datzelfde of een ander land opnieuw asiel aanvragen.³³ Deze personen komen weliswaar opnieuw in de statistieken terecht als asielzoekers, maar zouden eigenlijk niet als nieuwe asielzoekers moeten worden aangemerkt in de zin van nieuwe instroom uit het land van herkomst.³⁴ Dat onderscheid wordt echter op nationaal niveau niet altijd gemaakt.³⁵

Relatieve cijfers

De jaarlijkse fluctuatie in de absolute aantallen met betrekking tot de instroom zorgt ervoor dat de absolute aantallen uit verschillende periodes niet direct onderling zijn te vergelijken: een instroom in een land van bijvoorbeeld 10.000 in een bepaald jaar heeft bij een totale Europese instroom van 400.000 een andere betekenis dan bij een totale Europese instroom van 200.000. Een gebruik van relatieve instroomcijfers ligt dan meer voor de hand. In het gegeven voorbeeld is het aantal van 10.000 in het eerste geval 2,5% en in het tweede geval 5% van de totale Europese instroom. De absolute instroom is daarmee wel hetzelfde maar het aandeel in het totaal is verschillend. De betekenis van absolute instroomcijfers van een land ligt daardoor primair op het nationale terrein met betrekking tot de opvang- en behandelcapaciteit. Daarnaast kan het hooguit een indicatie zijn van de omvang van de crisissituatie in het land van herkomst.³⁶ Als het echter gaat om de mogelijke effecten van asielbeleidsmaatregelen op de instroom dan zijn de relatieve cijfers van veel groter belang.

Helaas wordt ook van de relatieve cijfers soms een merkwaardig gebruik gemaakt. In de Rapportages Vreemdelingenketen³⁷ bijvoorbeeld wordt regelmatig melding gemaakt van een stijging (of daling) van bijvoorbeeld de instroom met een bepaald percentage, waarbij dan ter verduidelijking staat: 'ten opzichte van de vorige periode'. Feitelijk wordt hier dus alleen een verandering van de absolute nationale instroom beschreven waarbij men 'toevallig' spreekt in procenten. Een dergelijke aanduiding is om een tweetal redenen verhullend. Ten eerste is de instroom van asielzoekers in de regio Europa van maand tot maand verschillend. Het hanteren van een procentuele (nationale) stijging – of daling – is slechts dan informatief indien dat percentage slaat op het aandeel (van Nederland) ten opzichte van het totaal in Europa. Ten tweede is de periode waarnaar in de huidige Rapportages wordt verwezen een zeer bijzondere: een periode van 4 maanden – een trimester.³⁸ Een dergelijke registratie en de daaruit voortvloeiende vergelijking tussen die trimesters, miskent daarmee het zogenaamde seizoensgebonden effect dat zich voordoet

33 Een voorbeeld daarvan is het intrekken of het niet meer verlengen van een tijdelijke verblijfsvergunning.

34 Dat laat onverlet dat het beleid in dat andere land dusdanig kan zijn dat de asielzoeker in dat andere land een verblijfstitel krijgt.

35 Zie o.m. het kritische rapport van ECRE (2006) over de Dublin II Regulation in Europe.

36 Alleen de totale omvang van het aantal asielzoekers uit een bepaald land kan, ongeacht het land van bestemming, een betere indicatie zijn voor de ernst van de crisissituatie in het land van herkomst.

37 TK 19637.

38 Voor zover er registraties worden bijgehouden zijn die meestal gebaseerd op een registratie per maand, per kwartaal of per jaar.

in de instroom. Indien de relatieve instroomcijfers per maand worden weergegeven over een langere periode dan blijkt zich een buitengewoon opvallend cyclisch proces voor te doen.³⁹ Door nu trimesters (of kwartalen) onderling te vergelijken wordt dit cyclische proces miskend.⁴⁰

Indexering

Alhoewel de relatieve cijfers een indicatie vormen voor de relatieve aantrekkelijkheid van een land als bestemmingsland, doet zich nog een ander probleem voor. De landen van opvang zijn immers niet gelijkwaardig in die zin dat ze even groot zijn of evenveel inwoners of eenzelfde levensstandaard hebben: een instroom van bijvoorbeeld 10.000 asielzoekers in een bepaalde periode in een land als Duitsland zal een ander effect hebben dan dezelfde instroom in een kleiner land als Nederland of Luxemburg. Een van de mogelijkheden om een dergelijke vertekening in de relatieve cijfers te elimineren, is om de cijfers te indexeren waarbij dan wordt gerefereerd aan een bepaalde norm.⁴¹ Het kiezen van deze norm is wederom lastig. Een mogelijke neutrale norm kan de omvang van de bevolking van een land zijn ten opzichte van de totale Europese bevolking, waardoor een land als Duitsland op een norm van ongeveer 20% zou uitkomen en Nederland op ongeveer 4%. Stel dat er in een gegeven jaar een totale Europese instroom is van 200.000, dan zou op basis van een dergelijke normering Duitsland een instroom moeten hebben van 40.000 en Nederland een instroom van 8.000; in dat geval zouden beide landen een indexcijfer van 100 hebben. Stel dat beide landen een instroom hebben van 10.000 dan zou dat voor Duitsland een index van 25 impliceren en voor Nederland een index van 125.

Een vergelijking van indexcijfers geeft duidelijk aan in hoeverre een bepaald land in een bepaalde periode zijn genormeerde aandeel (index=100) heeft gehad in het totaal. De eenvoud van een dergelijke index (als die bijvoorbeeld gebaseerd is op het inwonertal) vormt onmiddellijk een nieuw probleem.⁴² De grootte van de bevolking zegt immers niets over bijvoorbeeld de levensstandaard of de financiële armslag van een overheid. Het vinden van een correcte index waarin allerlei zowel sociale als economische factoren worden meegewogen is vooralsnog een politiek probleem.

Vergelijkbaarheid

Naast de hierboven geschetste problemen doet zich het probleem voor van de moeilijke onderlinge vergelijkbaarheid van de beschikbare cijfers. Een aantal omstandigheden is daarvoor verantwoordelijk. Ten eerste registreren de landen in Europa op niet geheel dezelfde wijze – als ze al registreren. Italië bijvoorbeeld levert geen maandcijfers; noch de UNHCR noch de IGC beschikken over deze cijfers.⁴³ Een soortgelijk probleem doet zich voor bij Griekenland, Portugal en enkele van de nieuwe lidstaten van de Europese Unie. Zowel het verschil in politieke en ambtelijke cultuur, als de telkens anders georga-

39 De procentuele instroom per maand in Nederland heeft een treffende gelijkenis met een cosinusfunctie (in casu met een periode van 12 en een amplitude van 0.3 toegepast op de jaartotalen). De oorzaak van dit seizoenseffect is mij vooralsnog onbekend.

40 Een van de gevolgen daarvan is dat er in verschillende Rapportages over het tweede trimester (van mei tot en met augustus) wordt aangegeven dat er sprake is van een stijging met name ten opzichte van het eerste trimester en voor deze stijging worden dan verschillende mogelijke oorzaken genoemd. De simpelste verklaring voor deze stijging wordt echter niet genoemd: het gegeven dat er al sinds 1980 zich een telkens terugkerende stijging in het tweede en derde kwartaal voordoet die steeds wordt *voorafgegaan en gevolgd* in het eerste respectievelijk het vierde kwartaal door een daling (zie ook grafiek 2.3 op p. 52).

41 Ook wel aangeduid met ‘burden sharing’ (Noll 1997, 2000 & 2003; Thielemann 2005).

42 Het hanteren van een index die gebaseerd is op het inwonertal van een land is weliswaar ook onvolledig, het is daarentegen wel een norm die over een langere periode slechts zeer geleidelijk verandert waardoor de vergelijkbaarheid met andere landen op basis van deze index over een langere periode mogelijk blijft.

43 Tot 2000 zijn er van Italië wel – zij het spaarzaam – maandcijfers beschikbaar.

niseerde formele verhoudingen met betrekking tot de asielprocedure als zodanig en de organen die verantwoordelijk zijn voor de statistieken zijn daar debet aan. Een tweede probleem betreft de gehanteerde definities van de instroom. Eerder is al verwezen naar het onderscheid tussen nieuwe en andere aanvragen in de zin van het onderscheid tussen aanvragen van asielzoekers die net in Europa zijn gearriveerd en de aanvragen van asielzoekers die al eerder ‘ergens anders’ in een procedure zijn opgenomen geweest. Een aanverwant onderscheid betreft het registreren van verzoeken of van personen. Vanuit juridisch-procedureel oogpunt kan het zeer wel verdedigbaar zijn om groepen bij elkaar horende personen – zoals families – als een eenheid te registreren en te behandelen of te beoordelen. Nadeel daarvan is echter dat de omvang in personen dan onduidelijk is en dat kan vanuit logistieke invalshoek weer uiterst onhandig zijn.⁴⁴ Tenslotte worden definities van bijvoorbeeld achterstand of instroom om uiteenlopende praktische of politieke redenen aangepast. Een voorbeeld daarvan betreft de definitie die door de Nederlandse overheid wordt gehanteerd met betrekking tot de instroom.⁴⁵ Daar waar in de meeste andere landen dit cijfer betrekking heeft op personen die te kennen hebben gegeven een asielverzoek in te willen dienen, wordt in Nederland de merkwaardige constructie gehanteerd waarbij de instroomcijfers een weergave zijn van de asielverzoeken die in behandeling zijn genomen. Anders gezegd, de mensen die in de wachtkamer zitten worden niet onmiddellijk meegeteld. De totale instroom verandert daarmee weliswaar *niet*, maar het tijdstip waarop ze in de statistieken terecht komen *wel*. In de context van de Europese totaalcijfers zijn de daardoor veroorzaakte vertekeningen hoogstwaarschijnlijk minimaal. In nationale context betekent dit echter dat de officiële instroomcijfers niet de ‘echte’ instroom weergeven, maar de beleidsmatige keuze om een bepaalde categorie van asielverzoeken in behandeling te nemen. Een dergelijke prioritering wordt dan onmiddellijk gereflecteerd in de gehanteerde instroomcijfers die slechts een weergave zijn van die prioritering. Het laat zich raden dat een verwijzing naar de effectiviteit van het beleid met betrekking tot bepaalde categorieën asielzoekers op basis van deze ‘in-behandeling-genomen-verzoeken’ cijfers altijd positief uitvalt.

Beschikbaarheid

Naast de moeilijkheden die de cijfers als zodanig opleveren met betrekking tot de betekenis, moet tenslotte nog worden vermeld dat de beschikbaarheid van de voor dit onderzoek noodzakelijke cijfers beperkt is. Met name de (maand)instroomcijfers van asielzoekers uit een aantal Europese landen heb ik noodgedwongen moeten herleiden uit allerlei verschillende (kwartaal- of jaar-) registraties van met name de UNHCR en IGC.

Maatregelen

In de inleidende paragraaf is een enkele opmerking gemaakt over de hier ter discussie staande en te onderzoeken asielbeleidsmaatregelen. Met betrekking tot de cijfers heb ik opgemerkt dat deze lastig zijn te vinden en te interpreteren. Opvallend genoeg geldt dat ook voor de maatregelen. Van overheidswege was men kennelijk niet in staat om een uitputtende lijst van in dit kader relevante asielbeleidsmaatregelen met betrekking tot enkele landen van herkomst op te stellen over de te onderzoeken periode (1991-2005).

44 Het Verenigd Koninkrijk telt tot 2001 bijvoorbeeld in zaken (cases) en niet in personen; de zogenaamde ‘dependents’ worden dan niet meegeteld. Naar schatting gaat het (volgens de UNHCR) dan om 1,3 personen per case. De jaartotaalcijfers van het VK zijn door de UNHCR met die factor gecorrigeerd. De instroomcijfers op maandbasis uitgesplitst naar nationaliteit zijn dat echter niet.

45 Tot januari 1999 verwezen de instroomcijfers nog naar de reële instroom. Als gevolg van de motie Middel, Kamp, Dittrich (TK 19637, 377) is echter het zogenaamde afsprakensysteem voor de Aanmeldcentra ingevoerd. De noodzaak om daarover te rapporteren had tevens het effect dat in de daarna uitgebrachte Rapportages Asielketen telkens – onder verwijzing naar deze motie – onder instroom werd verstaan: ‘*Alle asielzoekers die naar Nederland komen en aangeven een asielaanvraag in te willen dienen en daartoe op de wachtlijst worden geplaatst en een afspraak krijgen met het Aanmeldcentrum*’ (TK 19637, 529 p. 3 noot 1). De crux zit ‘m hier juist in de staart van het *krijgen* van een afspraak.

De uiteindelijk gehanteerde en in bijlage 1 opgenomen lijst van maatregelen is tot stand gekomen door allerlei bronnen te combineren. Met name de Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht (NAV) en correspondentie van VluchtelingenWerk Nederland waren buitengewoon nuttige en waardevolle bronnen. De hiervoor eigenlijk meest aangewezen bronnen, in de vorm van de (oude) Vreemdelingencirculaire (Vc)⁴⁶ en met name de Tussentijdse Berichten Vreemdelingencirculaire (TBV), zijn voor een belangrijk deel wonderlijk genoeg niet (meer) beschikbaar, althans niet op het ministerie van Justitie of bij de IND. Dit heeft ongetwijfeld te maken met het losbladige karakter van deze circulaire. Het blijft echter een merkwaardige zaak dat bij het inventariseren van in bepaalde periodes genomen beleidsmaatregelen de meest aangewezen bron het privé-archief blijkt te zijn van een onderzoeker.⁴⁷

Ontbrekende gegevens

Net zoals bij de cijfers, is het bij dit onderzoek van belang om maatregelen in hun context te zien. Dat betekent dat voor dit onderzoek óók een lijst van door de andere landen in Europa genomen maatregelen beschikbaar zou moeten zijn. Het vergaren van een dergelijk overzicht was echter in de beperkte tijd van dit deelonderzoek ondoenlijk. Daarnaast bestaat het vermoeden dat indien er wel voldoende tijd beschikbaar zou zijn, het vrijwel onmogelijk is om een dergelijke lijst samen te stellen. Naast de verschillen tussen de nationale procedures, de gehanteerde terminologie en het taalprobleem, wordt een belangrijk deel van dit beleid eerder gevormd door de praktijk dan dat dit is terug te vinden in officiële documenten. Ik heb mij derhalve noodgedwongen beperkt tot de Nederlandse maatregelen, zij het dat ik in voorkomende gevallen een poging heb gewaagd om mogelijke effecten van mogelijk in andere Europese landen genomen maatregelen te achterhalen.

Benadrukt dient echter te worden dat zonder een dergelijk onderzoek, waarbij alle asielgerelateerde maatregelen in Europese landen in ogenschouw worden genomen, er geen keiharde conclusies kunnen worden getrokken met betrekking tot de effecten van de hier verder besproken maatregelen.

1.4 De gebruikte gegevens

De cijfermatige gegevens die voor dit onderzoek zijn gebruikt, zijn afkomstig van de UNHCR, IGC en INDIAC. In eerste instantie is getracht om cijfers te verzamelen met betrekking tot de instroom per maand uit een land van herkomst in een land van opvang over de periode 1991-2005. Uitgaande van het veronderstelde effect van bepaalde maatregelen op de instroom zouden alleen de jaarcijfers een te grove weergave opleveren en geen zicht bieden op mogelijke kortdurende effecten tijdens een jaar. Binnen de gehanteerde tijdshorizon (1991-2005) is dan ook de maand als teleenheid gehanteerd. Daarbij zijn de landen van opvang beperkt tot die landen die volgens de omschrijving van de UNHCR vallen onder de kwalificatie 'geïndustrialiseerde landen'.⁴⁸ Volgens die definitie valt daar ook een land als Japan onder. Gezien de zeer beperkte instroom echter van asielzoekers in de onderzochte periode in landen als Japan zijn die verder buiten

⁴⁶ Met name de Vc van 1982 en de Vc van 1994.

⁴⁷ In concreto gaat het om het archief van prof. C.A. Groenendijk, verbonden aan het Centrum voor Migratierecht (CMR) van de Radboud Universiteit Nijmegen. Zijn archief wordt overigens voor zover het de oude Vc's (Vc 1966, Vc 1982 en Vc 1994) en (oude) TBV's betreft in de loop van 2006 zoveel mogelijk gedigitaliseerd en via de website van het CMR ter beschikking gesteld (www.ru.nl/rechten/cmr).

⁴⁸ Zoals aangegeven in de verschillende publicaties van de UNHCR over: 'Asylum levels and trends in industrialized countries' (UNHCR 1999, 2000, 2001, 2002a, 2002b, 2003, 2004a, 2004b & 2005).

beschouwing gelaten.⁴⁹ De resterende landen zijn vervolgens onderverdeeld in de categorie Europa of buiten-Europa, waarbij met betrekking tot de Europese landen nog een nader onderscheid is gehanteerd tussen de ‘oude’ en de ‘nieuwe’ Europese landen.⁵⁰ Turkije verdient in deze context nog een nadere overweging. Turkije ligt letterlijk op de grens van Europa en kan als onderdeel van Europa worden gezien. Dit is met name van belang omdat, los van de politieke waardering van deze kwalificatie, Turkije al geruime tijd niet alleen als land van herkomst maar tevens als land van opvang van asielzoekers fungeert. Turkije ‘genereert’ enerzijds asielzoekers van bijvoorbeeld Koerdische afkomst, maar anderzijds vangt het asielzoekers op uit landen als Iran, Irak en Afghanistan.⁵¹ Iran en Irak zijn buurlanden van Turkije, dat als een soort regionale opvang voor die landen fungeert. Afghanistan is echter geen buurland van Turkije en asielzoekers uit Afghanistan in Turkije zouden dan strikt genomen in de Europese statistieken moeten worden opgenomen indien Turkije als een Europees land wordt gezien. Gezien echter het gegeven dat Iraanse en Iraakse asielzoekers (in de periode 1980-1999) zo’n 95% vormen van de totale geregistreerde instroom in Turkije en de overige 5% verdeeld is over een groot aantal (andere) landen van herkomst, is Turkije als land van opvang uiteindelijk niet in de analyses opgenomen.

De onderzochte landen

Aldus is de instroom in de volgende landen van opvang nader beschouwd:

- oud-Europa Oostenrijk, België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Ierland, Italië, Nederland, Noorwegen, Portugal, Spanje, Zweden, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk.⁵²
- nieuw-Europa Bulgarije, Cyprus, Tsjechië, Hongarije, Malta, Polen, Roemenië, Slowakije en Slovenië.⁵³
- buiten-Europa Australië⁵⁴, Canada en de USA.⁵⁵

Voor wat betreft de landen van herkomst is gekeken naar de volgende landen van herkomst waarvoor in de onderzochte periode een of ander categoriaal beschermingsbeleid heeft gegolden (of nog steeds geldt):

- CB-landen Afghanistan, Burundi, DR Congo⁵⁶, Irak, Iran, Ivoorkust, Liberia, Rwanda, Sierra Leone, Soedan en Somalië.

49 In de periode 1980-2005 werden in Japan ongeveer 2800 asiolverzoeken geregistreerd, waarvan een substantieel gedeelte (v.w.b. het land van herkomst) onder de categorie ‘various/unknown’ valt (tot 1996 wordt in het geheel geen land van herkomst geregistreerd).

50 De ratio van dit onderscheid tussen oude en nieuwe Europese landen is gelegen in het gegeven dat het merendeel van de nieuwe Europese landen een veel kortere historie kent met betrekking tot asiolverlening. Tegelijkertijd vormen deze nieuwe landen geografisch gezien een nieuwe grenslijn van Europa.

51 Feitelijk berust de opvang van asielzoekers in Turkije (nog) bij de UNHCR. Bovendien hanteert de Turkse overheid een aantal beperkingen met betrekking tot de interpretatie van het Vluchtelingenverdrag.

52 Luxemburg, Liechtenstein, Andorra, Monaco en IJsland zijn vanwege de zeer kleine aantallen buiten beschouwing gelaten. Vaticaanstad kent opmerkelijk genoeg in het geheel geen – officieel geregistreerde – asielzoekers.

53 De Baltische staten (Estland, Letland en Litouwen) zijn eveneens vanwege de zeer kleine aantallen buiten beschouwing gelaten. Estland en Letland hebben elk een instroom van ongeveer 10 per jaar. Alleen bij Litouwen is de instroom substantieel hoger maar beperkt zich (sinds ongeveer het jaar 2000) tot 100 à 200 per jaar.

54 Sinds 2001 wordt wellicht een substantieel aantal asielzoekers door Australië op een vreemde manier buiten de statistieken gehouden. De UNHCR meldt daaromtrent: *Figures (of Australia) since September 2001 exclude persons who arrived off-shore or are being processed on Manus Island, Papua New Guinea or Nauru* (UNHCR 2005, Table 1. Asylum applications submitted in Europe and non-European industrialized countries, 2001-2005). Australië heeft daarmee een soort extraterritorialiteit gecreëerd waardoor niet alleen de statistieken met betrekking tot asielzoekers geweld wordt aangedaan.

55 Nieuw Zeeland is hier buiten beschouwing gelaten omdat de aantallen zeer beperkt zijn. Bovendien is van de ± 15.000 geregistreerde asielzoekers in de periode 1980-2005 ongeveer 80% van ‘onbekende’ herkomst.

56 Daaronder begrepen de gegevens van Zaïre, zoals de DR Congo tot en met 1996 werd genoemd.

Deze lijst van 11 CB-landen had groter kunnen zijn omdat er ten aanzien van meer landen in de onderzochte periode een categoriaal beschermingsbeleid heeft gegolden (of nog steeds geldt). Het gaat dan met name om Tsjetsjenië, Bosnië-Herzegovina en Kosovo. Het probleem daarbij is echter dat dit strikt genomen geen zelfstandige staten zijn en de statistieken daaromtrent zeer onduidelijk of zelfs onbekend zijn. Asielzoekers uit Tsjetsjenië bijvoorbeeld worden nog steeds – in de statistieken althans – gerubriceerd als afkomstig uit de Russische Federatie; en onder die cijfers vallen feitelijk ook asielzoekers uit andere deelrepublieken van de voormalige Sovjet Unie.⁵⁷

Tenslotte dient nog te worden vermeld dat over de onderzochte periode (1991-2005) niet voor alle landen van opvang in dezelfde mate maandcijfers per nationaliteit (d.w.z. land van herkomst) beschikbaar waren.⁵⁸ Voor zover mogelijk zijn de beschikbare cijfers,⁵⁹ indien deze slechts als jaar- of kwartaalcijfers beschikbaar waren, herrekend naar maandcijfers,⁶⁰ hetgeen heeft geresulteerd in een dataset van 308 tijdreeksen van elk 180 waarden.⁶¹ Wellicht ten overvloede dient hierbij onderstreept te worden dat het cijfermateriaal slechts een indicatieve waarde heeft omdat de door de verschillende landen gehanteerde definities die ten grondslag liggen aan deze cijfers onderling verschillen.⁶²

⁵⁷ Asielzoekers uit Bosnië-Herzegovina en Kosovo zijn in de statistieken (van de verschillende landen van opvang) onder verschillende noemers terug te vinden (zoals Voormalig Joegoslavië of Servië) waardoor het buitengewoon lastig is om een vergelijking te maken tussen de instroom van asielzoekers afkomstig uit die gebieden in de verschillende landen van opvang.

⁵⁸ De UNHCR verzamelt en publiceert pas sinds 2000 op structurele wijze dergelijke maandcijfers. De IGC heeft weliswaar de beschikking over maandcijfers per land van herkomst en per land van opvang (sinds 1991), maar die zijn beperkt tot alleen de deelnemende (IGC) landen waaronder slechts een beperkt aantal Europese landen valt.

⁵⁹ Dat wil zeggen voor zover die gevonden konden worden in de weliswaar overvloedige hoeveelheid maar tegelijkertijd vaak ondoorgrondelijk gestructureerde bronnen.

⁶⁰ Dit laatste heeft zich met name voorgedaan met betrekking tot de ‘nieuwe’ Europese landen en Italië.

⁶¹ Zie bijlagen 2 t/m 15; maandcijfers over een periode van 15 jaar van 28 landen van opvang en 11 landen van herkomst. Vermoedelijk waren de gegevens over de maand december 2005 nog niet of niet volledig in alle statistieken verwerkt die voor dit onderzoek beschikbaar waren. Een aantal landen van opvang heeft namelijk een geregistreerde instroom in de maand december 2005 van nul, terwijl er zowel in de maanden daarvoor als de eerste maanden van 2006 wel substantiële aantallen asielzoekers worden geregistreerd.

⁶² Zowel de IGC als de UNHCR vermelden dat ook expliciet bij de door hen gepresenteerde cijfers. In een aantal gevallen worden (ook) gecorrigeerde cijfers gegeven waardoor de onderlinge vergelijkbaarheid toeneemt.

HOOFDSTUK 2

Asielzoekers

Alvorens in te gaan op de instroom van asielzoekers uit de elf afzonderlijke landen van herkomst en de mogelijke relatie met specifieke (Nederlandse) asielbeleidsmaatregelen, wordt eerst een beeld geschetst van de context: de instroom van asielzoekers in zijn algemeenheid – dus ongeacht het land van herkomst – in en buiten Europa.

2.1 De instroom op mondiaal niveau

In de grafieken in bijlage 2 is een overzicht gegeven van de instroom van alle asielzoekers ongeacht het land van herkomst in zowel Europese als niet-Europese landen.⁶³ Het gaat hier dus om het algemene beeld met betrekking tot asiel. In deze grafieken zijn alleen jaarcijfers opgenomen over een ruimere periode: 1980-2005. Grafiek 2.1 geeft – juist door de ruimere tijdshorizon – een beeld met betrekking tot de schommelingen die zich in de absolute totale instroomcijfers voordoen. De verschillend gekleurde blokken in de gestapelde kolommen representeren de (absolute) aantallen in de verschillende landen van opvang. Daarnaast wordt duidelijk dat de globale daling die zich sinds 1992 voordoet, een totale instroom laat zien in 2005 (van ruim 300.000) die nog steeds het dubbele is van de gemiddelde instroom aan het begin van de jaren tachtig (± 150.000).

In grafiek 2.2 zijn dezelfde gegevens gebruikt maar dan weergegeven als procentueel aandeel in het totaal. De totale instroom per jaar (kolom) is telkens 100%; hierdoor wordt duidelijk dat Duitsland sinds 1980 een relatief groot aandeel (30 à 50%) heeft gehad in de totale asielinstroom en dat dit aandeel sinds het midden van de jaren negentig structureel is gedaald naar ongeveer 9% (2005). Juist omdat Duitsland tot het begin van de jaren negentig een derde van alle asielverzoeken voor zijn rekening nam, is goed zichtbaar dat de overige landen verhoudingsgewijs slechts een bescheiden aandeel hadden. De structurele daling in Duitsland leidt noodzakelijkerwijs tot een structurele stijging van het aandeel van de meeste andere landen, die daardoor – zij het in verschillende mate – een ruim scala aan beleidsmaatregelen hebben genomen om hun relatieve aandeel zoveel mogelijk te beperken.

Uit grafiek 2.2 kan ook worden afgeleid dat de instroom in de USA weliswaar fluctueert maar, met uitzondering van een aantal jaren,⁶⁴ tussen de 10 en de 25% schommelt met een gemiddelde van zo'n 16%. Daarnaast valt het toenemende aandeel (sinds 1980) van het Verenigd Koninkrijk op (van $\pm 2\%$ in de tachtiger jaren, en 7% in de negentiger jaren tot gemiddeld 14% sinds 2000). Voor Frankrijk geldt in de tachtiger jaren een aandeel van $\pm 13\%$. Dat aandeel zakt dan gedurende de periode 1990-2002 terug naar 6%, om vervolgens weer te stijgen naar inmiddels 15% in 2005. Tenslotte wordt duidelijk dat de Nederlandse instroom als percentage van het geheel (sinds 1980) gemiddeld zo'n 5% is, met een duidelijke uitschieter in 1994 van bijna 11%. De schommelingen over de gehele periode in Nederland zijn overigens tegengesteld aan die in Frankrijk: in de tachtiger jaren geldt een aandeel van 2%; in de negentiger jaren stijgt dat naar zo'n 6% om vervol-

63 Strikt genomen gaat het hier niet om de geregistreerde asielinstroom op de gehele wereld maar om de totalen van de eerder in § 1.4 aangeduide categorieën: Europa en buiten-Europa. Een aantal landen (van opvang) zoals Japan is daardoor niet in deze overzichten opgenomen. De instroom in deze niet opgenomen landen van opvang is echter in relatief opzicht zo beperkt dat het totaalbeeld zoals hier geschetst daardoor niet onacceptabel verstoord wordt.

64 De procentuele instroom (van alle asielzoekers) in de USA valt in volgende jaren buiten deze marge: 31% (in 1981), 8% (in 1985 en 1986), 9% (in 1991), 29% (in 1994 en 1995), 7% (in 1998) en 5% (in 1999).

gens vanaf 2000 weer te dalen naar iets meer dan 3%.

Hetgeen niet zichtbaar is in de grafieken 2.1 en 2.2, is het toenemende gezamenlijke aandeel van de 'nieuwe' Europese landen. Om dat duidelijk te maken zijn in grafiek 2.3 drie groepen van landen weergegeven: 'oud'-Europa, 'nieuw'-Europa en 'buiten'-Europa. Ten eerste valt op dat er zich een cyclische instroomvariatie voordoet (met een periode van 6 jaar) tussen Europa aan de ene kant en buiten-Europa aan de andere kant.⁶⁵ Die cyclus lijkt vanaf 1999 getemperd te worden (voor wat betreft de amplitude) door de gestage stijging van 'nieuw'-Europa en lijkt zich te bewegen in de richting van een verdeling van $\pm 20\%$ voor 'buiten'-Europa, 70% voor 'oud'-Europa en 10% voor 'nieuw'-Europa (Grafiek 2.3). Nadere inspectie van de cijfers geeft overigens niet één specifiek land aan dat deze stijging in 'nieuw'-Europa voor zijn rekening neemt.⁶⁶

2.2 De instroom in Europa

Uitgaande van dit globale overzicht van asielstromen op mondiaal niveau over de afgelopen 26 jaar, wordt nu de instroom in Europa sinds 1991 nader bezien. Een vergelijking van de totale instroom van asielzoekers in Europa met die van asielzoekers uit de in dit onderzoek onderzochte 11 CB-landen in Europa staat in grafiek 3.1.⁶⁷ De weergave van de instroom van alle asielzoekers is hier voor zover noodzakelijk herrekend van jaartotalen (per land van opvang) naar maandcijfers.

De absolute instroom per maand van *alle* asielzoekers in Europa geeft een grilliger beeld dan de instroomcijfers per maand van asielzoekers uit de 11 CB-landen. De grafiek laat zien dat de instroom uit de 11 CB-landen in Europa veel stabiel is dan de instroom van alle asielzoekers dus ongeacht het land van herkomst. De grootte van de instroom uit CB-landen fluctueert weliswaar ook, maar veel minder dan de totale instroom en beweegt zich in absolute zin tussen de 4000 en 14000 per maand met een gemiddelde over de gehele periode van zo'n 7000 per maand.

In de grafiek is ter indicatie tevens het percentage weergegeven dat de instroom uit de 11 CB-landen ten opzichte van de totale instroom vertegenwoordigt. Deze lijn vertoont een grillig gedrag en laat schommelingen zien tussen $\pm 10\%$ en 35% . Dat gedrag wordt echter veroorzaakt door de veel grotere fluctuaties in de totale instroomcijfers;⁶⁸ in absolute zin is de instroom uit CB-landen verhoudingsgewijs vrij stabiel.

Het is goed om deze observatie in het achterhoofd te houden bij alle informatie die hierna nog over de afzonderlijke landen van herkomst (uit de groep van 11 CB-landen) zal worden gepresenteerd. De strekking is immers dat de instroom uit CB-landen over de afgelopen 15 jaar in zijn algemeenheid en in zijn totaliteit niet structureel lijkt te zijn veranderd. Dat beeld kan uiteraard per land van bestemming of per land van herkomst anders uitvallen maar het totale overzicht geeft geen aanleiding te veronderstellen dat er sprake is van een structurele stijging van asielzoekers uit de elf landen waarvoor op enig moment in de afgelopen 15 jaar een categoriaal beschermingsbeleid heeft gegolden.

65 Het aandeel van geheel Europa varieert tussen de 70% en 85% en dat van 'buiten'-Europa varieert tussen de 30% en de 15% . De oorzaak van deze cyclische fluctuaties (zie grafiek 2.3) is mij vooralsnog onbekend.

66 Tsjechië, Polen en Slowakije nemen (binnen de landen van 'nieuw'-Europa) gezamenlijk meer dan de helft voor hun rekening.

67 Gegeven het feit dat slechts vanaf 1991 maandcijfers per land van opvang en tevens per land van herkomst beschikbaar zijn, is dit overzicht (en alle navolgende) beperkt tot de periode 1991 – 2005.

68 Naast het gegeven dat voor de totale instroom de herkende maandcijfers zijn gehanteerd.

2.3 De instroom uit CB-landen in Europa en in landen buiten Europa

Een tweede vergelijking kan worden gemaakt tussen de absolute instroom van asielzoekers uit de 11 CB-landen in Europa en in landen buiten Europa. Grafiek 3.2 laat zien dat de instroom in landen buiten Europa (in concreto de USA, Canada en Australië) vrij constant is in de periode 1991-1999 (± 1000 per maand). Daarna treedt een lichte stijging op naar 1300 en aan het eind van 2001 daalt de instroom in die landen structureel naar ongeveer 300 per maand.

De absolute stijging van de instroom in Europa uit de CB-landen begint weliswaar iets eerder (in 1997) maar na de pieken in 2000 en 2001 daalt de instroom veel minder sterk dan in de landen buiten Europa.

De vorige grafieken maakten een vergelijking mogelijk tussen de instroomcijfers binnen en buiten Europa waarbij de instroom uit CB-landen als een geheel werd genomen. In grafiek 3.3 is alleen de instroom uit de CB-landen in Europa weergegeven uitgesplitst naar het land van herkomst. Deze grafiek laat zien dat deze absolute instroom tot 1996 vrij stabiel is met ongeveer 5000 per maand, waarbij (vanaf 1991) de in kwantitatief opzicht belangrijkste landen van herkomst worden gevormd door: Irak, Iran, Somalië en Afghanistan. Vanaf 1996 stijgt met name het aantal asielzoekers uit Irak en Afghanistan en aan het eind van 2001 daalt met name de instroom uit Afghanistan in 2002 gevolgd door een soortgelijke daling van asielzoekers uit Irak. In 2005 is de totale instroom uit de CB-landen gedaald naar zo'n 4000 per maand.

2.4 De instroom uit CB-landen in de verschillende Europese landen

Een derde vergelijking kan worden gemaakt tussen de instroom uit de 11 CB-landen in de afzonderlijke landen in Europa. Grafiek 3.4 is een gestapeld blokdiagram waarin elke kolom telkens 100% van de instroom in een bepaalde maand in geheel Europa vertegenwoordigt. Elk land (van opvang) heeft in de grafiek zijn eigen kleur en de aldus gevormde kleurvlakken geven per land (van opvang) over de periode 1991-2005 het relatieve aandeel weer in de opvang van asielzoekers uit alle CB-landen.

Deze grafiek laat duidelijk zien dat de onderlinge verdeling in de loop der tijd sterk varieert; bij een volledig stabiele verdeling zouden deze kleurvlakken immers volstrekt rechte vlakken vormen waarbij alleen de dikte verschillend zou zijn. Gegeven de eerder gedane constatering dat de totale absolute instroomcijfers geen grote schommelingen of structurele stijgingen dan wel dalingen lieten zien (zie grafiek 3.1), lijkt deze grafiek (3.4) een illustratie te zijn van het eerder omschreven waterbedeffect. Het aandeel immers van een aantal landen fluctueert nogal fors.

Allereerst valt op dat het aandeel van Duitsland (groen) in de opvang van asielzoekers uit CB-landen eenzelfde gedrag vertoont als het Duitse aandeel in de opvang van alle asielzoekers. Dat wil zeggen, dat er in grafiek 3.4 na de daling vanaf medio 1992 zich een stijging voordoet (1995-1997) die groter is dan in de grafiek die de relatieve instroom in Duitsland van alle asielzoekers weergeeft. Vervolgens daalt de relatieve instroom in Duitsland uit de CB-landen minder snel dan de instroom uit alle landen van herkomst. Vlak onder Duitsland staat in grafiek 3.4 Frankrijk (paars) afgebeeld. In het algemene beeld van het aandeel van Frankrijk in de totale instroom van asielzoekers (grafiek 2.2) viel op dat na een daling aan het eind van de jaren tachtig en een laag aandeel in de negentiger jaren, de relatieve instroom in Frankrijk structureel stijgt. Het lijkt erop dat de stijging van het aandeel van Frankrijk in de totale instroom voor het grootste deel is toe te schrijven aan de stijging van de instroom van asielzoekers uit CB-landen.

Boven het groene Duitse vlak en de bescheiden inbreng van Griekenland, Ierland en Italië (in blauwtinten in grafiek 3.4), staat het oranje Nederlandse vlak. Opvallend is dat het Nederlandse aandeel in de Europese instroom vanuit CB-landen in de periode

1991 – 1998 een omgekeerde correlatie lijkt te hebben met het Duitse aandeel. Als de relatieve instroom in deze periode in Duitsland stijgt, dan daalt de relatieve instroom in Nederland en andersom. Een observatie die overigens ook gedaan is met betrekking tot de relatieve instroom in Duitsland en Nederland met betrekking tot de totale instroom van asielzoekers in Europa, dus ongeacht het land van herkomst.⁶⁹

Vrijwel bovenin de grafiek bevindt zich het blauwe vlak dat de relatieve instroom in het Verenigd Koninkrijk voorstelt. Ook hier loopt de geleidelijke stijging van het aandeel in de totale instroom parallel met de stijging van de relatieve instroom uit CB-landen, zij het dat de daling van de relatieve instroom uit CB-landen vanaf 2003 groter lijkt te zijn dan de daling van het Britse aandeel in de totale instroom in Europa.

Van de overige landen kan gesteld worden dat het aandeel van Zweden en Zwitserland vrij constant is en dat de relatieve instroom in België na een daling vanaf 1999 sinds 2003 weer terug lijkt te zijn op het gemiddelde niveau tussen 1992 en 1996. Het Oostenrijkse aandeel kent een sterke stijging in 1997, gevolgd door een even sterke daling in 1998 en een verhoudingsgewijs forse stijging vanaf 1999. Daarna doet zich een piek voor medio 2001 en zakt de relatieve instroom weer terug naar iets boven het gemiddelde niveau van voor 1997.

Tenslotte is er boven in grafiek 3.4 een combinatie van geel, groen, grijs en licht blauw te zien: deze kleurvlakken geven de relatieve instroom in de nieuwe Europese landen weer en met name die van Hongarije, Tsjechië, Slowakije en Cyprus. Die instroom is als geheel van bescheiden omvang; er is echter wel sprake van een sterk wisselende instroom in elk van die nieuwe Europese landen afzonderlijk.⁷⁰

De instroom in enkele Europese landen nader bezien

De vorige grafiek (3.4) was weliswaar vrij complex, maar gaf in ieder geval aan dat een beperkt aantal landen in Europa een verhoudingsgewijs groot aandeel van de instroom uit CB-landen krijgt. In grafiek 3.5 is de relatieve instroom van die paar landen apart weergegeven.

Als de relatieve instroom van het cluster Duitsland, Nederland, Frankrijk, België en het Verenigd Koninkrijk samen wordt genomen, dan verdwijnen in dat totaal de sterke fluctuaties die zich wel voordoen bij de relatieve instroom van deze landen afzonderlijk. De zwarte lijn in grafiek 3.5 laat zien dat dit vijftal buurlanden in de periode 1991-2005 gemiddeld genomen zo'n tweederde van het aantal asielzoekers uit CB-landen opneemt, respectievelijk in procedure neemt. Opmerkelijk is wel dat de forse verschillen tussen deze landen onderling en de fluctuaties in de relatieve instroom in de loop van deze periode, geleidelijk aan afnemen. Aan het eind van 2005 komen vier van de vijf instroomlijnen (van de hierboven genoemde landen met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk) allemaal op hetzelfde niveau van zo'n 12% uit.⁷¹

Dit fenomeen van het dempen van de fluctuaties in de relatieve instroom van afzonderlijke landen van opvang en het convergeren naar dicht bij elkaar liggende waarden, zal bij de afzonderlijke bespreking van de instroom uit de elf CB-landen nog een aantal keren terugkomen.

De instroom in Nederland

Voor Nederland zijn in de gestapelde grafiek 4.1 de absolute instroomcijfers weergegeven met betrekking tot de elf CB-landen. In grafiek 4.2 zijn dezelfde gegevens gebruikt om de relatieve verdeling aan te geven van deze instroom. Grafiek 4.1 is slechts bruikbaar als een indicatie van de benodigde nationale opvang- en behandelcapaciteit; zo bestaat in 1997 de helft van alle asielzoekers uit CB-landen in Nederland uit Afghanen en dat aantal varieert in absolute zin tussen de 250 en 750.

⁶⁹ Grütters 2003.

⁷⁰ Zo is de relatieve instroom in Slovenië tot 2000 vrijwel nihil. Daarna doet zich in oktober en november 2000 een sterke stijging voor naar zo'n 10% en aan het eind van 2000 wordt het aandeel weer vrijwel onzichtbaar.

⁷¹ Van een beperkt aantal landen zijn *geen* betrouwbare cijfers beschikbaar over de maand december van 2005. Dientengevolge moeten de sterke dalingen aan het eind van de grafiek buiten beschouwing worden gelaten.

HOOFDSTUK 3

De instroom uit elf afzonderlijke landen van herkomst

Tot nog toe is de instroom uit de elf CB-landen voornamelijk als geheel beschouwd. Het cijfermateriaal dat bij de hiernavolgende beschouwingen is gebruikt, verwijst naar de instroom uit een specifiek land van herkomst. De problemen die zich hebben voorgedaan bij het vergaren, interpreteren, selecteren en bewerken van juist deze cijfers waren niet onaanzienlijk. In dat kader past derhalve de nodige voorzichtigheid bij het verbinden hieraan van algemene conclusies.

De elf onderzochte landen waarvoor enig Nederlands beleid van categoriale bescherming geldt dan wel heeft gegolden in de afgelopen 15 jaar zullen achtereenvolgens worden besproken waarbij telkens zal worden verwezen naar in de bijlagen opgenomen grafieken. Eerst zal per land van herkomst een overzicht worden gegeven van de beschikbare cijfers op mondiaal en Europees niveau. Daarna komen per land de specifieke maatregelen aan bod in combinatie met de relatieve (en absolute) instroomcijfers van enkele landen van opvang inclusief Nederland.⁷² Tenslotte is per land van herkomst een grafiek opgenomen van de absolute instroom in de afzonderlijke Europese landen.

De gehanteerde grafieken verdienen enige nadere toelichting. Enerzijds is getracht de informatie zo helder mogelijk te presenteren, anderzijds is geprobeerd om zo veel mogelijk relevante informatie te bundelen. Het gebruik van verschillende waardeassen in de grafieken en het combineren van lijn- en staafdiagrammen wordt met name in de volgende paragraaf over Afghanistan nader toegelicht. Aangezien de daaropvolgende paragrafen (§ 3.2 - 3.11) over de andere CB-landen telkens verwijzen naar volgens dezelfde systematiek opgebouwde grafieken, is de navolgende paragraaf 3.1 over Afghanistan verhoudingsgewijs langer dan de overige paragrafen.

3.1 Afghanistan

In grafiek 5.1 is de mondiale verdeling van de instroom van asielzoekers uit Afghanistan weergegeven. Op de primaire (linker) Y-as is de procentuele verdeling af te lezen van de instroom in de drie eerder genoemde regio's: oud-Europa, nieuw-Europa en buiten-Europa.⁷³

Zoals bij veel andere landen ook te zien zal zijn, is de instroom buiten Europa vrij constant op een 5 à 10%. De instroom in Europa vertoont echter een opmerkelijk gedrag. Vanaf halverwege de negentiger jaren daalt de relatieve instroom in oud-Europa en stijgt die in de nieuwe Europese landen. Halverwege 1999 stijgt het oud-Europese aandeel weer fors om wederom sterk te dalen in 2001 en vervolgens vanaf 2002 geleidelijk aan weer te stijgen naar ruim 80%.

Op de secundaire (rechter) Y-as is in de grafiek de absolute grootte van de totale instroom uit Afghanistan af te lezen. Deze absolute waarden zijn juist toegevoegd om een mogelijke relatie te kunnen leggen tussen de verschillende gedragslijnen. De absolute instroom stijgt vanaf 1997 tot eind 2001 waarna een sterke daling optreedt en de instroom in 2005 weer terug is op het niveau van 1991.

⁷² Tenzij anders is vermeld, verwijzen de gehanteerde aantallen telkens naar maandcijfers.

⁷³ Zie pagina 16 voor een nadere omschrijving van deze regio's.

In grafiek 5.2 is de absolute en relatieve instroom in Europa en in Nederland gezamenlijk weergegeven. Op de linkeras is het percentage af te lezen dat behoort bij de relatieve instroom in Nederland. Die gedragslijn is in het rood weergegeven. Om de willekeurige maandelijkse fluctuaties enigszins te maskeren is tevens een zwarte lijn toegevoegd die een zogenaamd 6-maands schuivend gemiddelde weergeeft van diezelfde instroom in Nederland.

Op de rechteras kan de bijbehorende absolute grootte van de instroom worden afgelezen voor zowel de totale Europese instroom (uit Afghanistan) als de absolute instroom in Nederland. Uit deze combinatie van absolute en relatieve gedragslijnen kan worden afgelezen dat de stijging van de relatieve instroom in Nederland in 1997 en de daling aan het einde van 1998 wordt gevolgd door een forse stijging van de Europese instroom met een absolute piek in 2001, die vrijwel geheel aan Nederland voorbij gaat. De absolute instroom uit Afghanistan in Nederland blijft nog even stabiel maar zakt in 2002 vrijwel helemaal weg.

In grafiek 5.3 staat wederom de relatieve instroom uit Afghanistan maar nu in combinatie – op de horizontale tijdsas – met aanduidingen van de tijdstippen van de genomen maatregelen. In deze grafiek zijn – naast de instroom uit Nederland (in rood) – uitsluitend die landen weergegeven waarbij de gemiddelde instroom per maand over de periode 1991-2005 ten minste 5% is.⁷⁴

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de genomen maatregelen inclusief een zo precies mogelijke datering. Voor de weergave van deze maatregelen in de grafieken is een kleurcode gehanteerd. Een groene verticale stippellijn geeft aan dat er tot aan dat moment geen CB-beleid gold en vanaf dat moment wel; een blauwe lijn geeft aan dat een bestaand CB-beleid wordt gewijzigd in de zin van beperkt of uitgebreid, en een rode lijn geeft aan dat een bestaand CB-beleid wordt beëindigd.

Bij deze gehanteerde kleurcodering moet nog een opmerking worden gemaakt. Gegeven de omstandigheid dat de invoering van het gedoogbeleid zeer geleidelijk aan heeft plaats gevonden, is het onmogelijk om voor deze maatregel een precies tijdstip vast te stellen.⁷⁵ Daarnaast wordt uit de geraadpleegde bronnen in een aantal gevallen niet geheel duidelijk of er voor een bepaald land een gedoogbeleid heeft gegolden.

Vvtv-beleid

Voor Afghanistan is een viertal maatregelen genomen. Voor zover bekend heeft er voor Afghanistan geen gedoogbeleid gegolden en start het CB-beleid met de instelling van een vvtv-beleid in 1994. Uit de absolute instroomcijfers (in grafiek 5.2 en 5.4) blijkt niet dat het nemen van deze maatregel enig effect lijkt te hebben op de totale instroom vanuit Afghanistan naar Europa. Er doet zich pas een duidelijk stijging voor van de absolute Europese instroom in de periode vanaf 1997 tot het einde van 2001. Direct na de invoering van het vvtv-beleid doet zich wel een *daling* voor van de relatieve instroom in Nederland (grafiek 5.3), terwijl een stijging zou zijn geïndiceerd op grond van het argument van de aanzuigende werking. Uit deze gegevens kan derhalve niet geconcludeerd worden dat er sprake is van aanzuigende werking van dit beleid met betrekking tot de instroom uit Afghanistan. Theoretisch gesproken zou er sprake kunnen zijn van een afstotend effect: een daling van de relatieve instroom ten gevolge van de invoering van een CB-beleid. Ik kan echter geen argumenten vinden die een dergelijke relatie zouden

⁷⁴ De grootte van dit percentage is arbitrair. De reden waarom in ieder geval een drempelwaarde is gehanteerd ligt in de omstandigheid dat de grafiek onleesbaar zou worden indien alle 28 landen zouden worden afgebeeld. Nu worden slechts die landen van opvang weergegeven die een substantieel aandeel (in casu ten minste 5%) hebben. Een andere bewerking die uitsluitend bij deze grafiek is toegepast ten behoeve van de leesbaarheid, betreft de 'smoothing' van de grafieklijnen. Zonder een dergelijke 'smoothing' zouden deze grafieken onleesbaar zijn.

⁷⁵ In voorkomende gevallen is echter toch een (zwarte) lijn ingevoegd om aan te geven dat vanaf dat moment hoogstwaarschijnlijk een gedoogbeleid heeft gegolden.

kunnen ondersteunen. Er kan dus niet anders worden geconcludeerd dan dat er kennelijk geen relatie is tussen deze maatregel en de instroom in Nederland.

Duitsland-effect

Wat wel een mogelijke verklaring is voor de piek begin 1994, is het zogenaamde Duitsland-effect. In essentie komt het er op neer dat de discussie die in Duitsland begin jaren negentig werd gevoerd over het vreemdelingenbeleid in zijn algemeenheid en asielzoekers in het bijzonder, uiteindelijk zijn beslag kreeg in een tweetal gebeurtenissen. In de eerste plaats vonden er in een relatief korte periode in een aantal Duitse steden gewelddadige incidenten plaats die met elkaar gemeen hadden dat ze gericht waren tegen vreemdelingen en pensions waarin asielzoekers waren gehuisvest.⁷⁶ In de tweede plaats treedt op 23 juni 1993 de wijziging van de Duitse Grondwet (art. 16a Grundgesetz) in werking ten gevolge waarvan het voordien ‘gegarandeerde’ recht op asiel in wezen kwam te vervallen. Deze beide omstandigheden tezamen gaven het signaal af dat asielzoekers zowel feitelijk – door het geweld – als formeel – door de grondwetswijziging – in Duitsland niet meer zo welkom waren.

Omdat het Duitse aandeel in de totale instroom in Europa op dat moment tussen de 60% en 70% varieert, is het effect van dit signaal zeer duidelijk zichtbaar. De relatieve instroom in Duitsland daalt zeer fors (richting 10% in 2005) en volgens het waterbed-effect worden vrijwel alle andere Europese landen – en met name de buurlanden van Duitsland – geconfronteerd met een forse stijging van de relatieve instroom in die landen. Met name de relatieve instroom van alle asielzoekers in Duitsland en Nederland is in de periode van begin jaren tachtig tot 1998, onderling sterk negatief gecorreleerd: een stijging in Nederland is direct verbonden met een evenredige daling in Duitsland en andersom.⁷⁷

Effecten

Eind 1999 wordt het vvtv-beleid voor Afghanistan gewijzigd respectievelijk beperkt. Deze maatregel lijkt wel effect te hebben op de instroom in Nederland. Probleem is echter dat de daling die zich feitelijk voordoet in de instroom al eerder wordt ingezet. Nog vóór het afkondigen van de maatregel daalt de instroom. Dit zou verklaard kunnen worden door de veronderstelling dat aan de invoering van deze wijziging enige publieke discussie vooraf is gegaan, waarmee het signaal zou kunnen zijn afgegeven dat vanwege de voorgenomen beleidswijziging Nederland minder aantrekkelijk zal worden.⁷⁸

Eind 2001 wordt een vertrekmoratorium (VM) en besluitmoratorium (BM) ingesteld voor Afghanistan. Van deze maatregel zou een stijging van de relatieve instroom zijn te verwachten. Uit de cijfers blijkt dat echter niet. De in 2001 ingezette daling van de instroom lijkt zich alleen maar door te zetten en vanaf medio 2002 is de absolute instroom in Nederland zo gering dat de relatieve instroomcijfers hun betekenis verliezen.

De vierde en laatste maatregel met betrekking tot Afghanistan – het beëindigen van het CB-beleid in september 2002 – heeft dan ook geen merkbaar effect op de dan al zeer beperkte instroom van Afghaanse asielzoekers in Nederland.

Uit grafiek 5.3 valt overigens nog iets anders af te leiden. Aanvankelijk neemt Duitsland meer dan 80% van alle Afghaanse asielzoekers op. De hierboven verklaarde daling van de relatieve instroom in Duitsland vanaf medio 1992 heeft tot effect dat andere Europese landen hun deel daarvan krijgen. Het lijkt erop dat in eerste instantie Nederland een alternatief bestemmingsland (in plaats van Duitsland) is. Daarna stijgt de instroom substantieel in de gezamenlijke nieuwe Europese landen, alsmede het Verenigd Koninkrijk

⁷⁶ Zie noot 32 en Grütters 2003, met name § 4.3.

⁷⁷ Dit verband komt het meest duidelijk tot uiting indien de relatieve instroom geïndexeerd wordt weergegeven.

⁷⁸ Het zogenaamde ‘dichtslaande-deur-effect’ (Grütters 2003, p. 97).

en Oostenrijk. Ook hier lijkt een convergerend effect op te treden. Aanvankelijk neemt één land het merendeel van de asielzoekers voor zijn rekening en geleidelijk aan krijgt een beperkt aantal andere landen (opvallend genoeg ongeacht de omvang van dat land) ook een bepaald deel van de instroom. Medio 2005 hebben zowel Duitsland, Oostenrijk, Nederland, als de gezamenlijke nieuwe Europese landen elk een aandeel van ongeveer 10 à 15% van de Europese instroom van Afghaanse asielzoekers. Alleen het Verenigd Koninkrijk schiet daar fors boven uit (bijna 25%).

Concluderend kan derhalve met de nodige voorzichtigheid worden gesteld dat de Nederlandse CB-maatregelen geen effect hebben gehad op de instroom in Nederland met uitzondering wellicht van de aanscherping van het vvtv-beleid eind 1998. Dat effect kan echter alleen zijn opgetreden indien vóór de invoering van de bewuste maatregel publiekelijk over de invoering van deze maatregel een en ander bekend is gemaakt en de wijziging van de instroom daarop een reactie zou zijn geweest. Dat is echter niet het geval geweest. De maatregel is gebaseerd op een ambtsbericht van 3 november 1998 en wordt aan de Tweede Kamer bekend gemaakt in een brief van 20 november 1998 waarover de Kamer op 16 en 17 december 1998 debatteert.

Tenslotte is in grafiek 5.4 nog een vergelijking gemaakt tussen de absolute instroom van alle asielzoekers in Nederland met de instroom van uitsluitend asielzoekers uit Afghanistan. In rood is de totale instroom van alle asielzoekers ongeacht hun land van herkomst weergegeven en de waardes daarvan zijn eveneens in het rood op de linker Y-as af te lezen; de blauwe lijn correspondeert met de instroom van asielzoekers uit Afghanistan en is af te lezen op de rechter Y-as (in het blauw). Beide lijnen vertonen sterk hetzelfde gedrag en het aandeel van Afghanen zit over de gehele periode op zo'n 10%.

Uit grafiek 5.2, waarin de totale instroom van alle Afghaanse asielzoekers in Europa is weergegeven, kan worden afgelezen dat zich eind 2001 een zeer sterke daling in Europa heeft ingezet: de maandelijkse instroom van bijna 5000 in de tweede helft van 2001 daalt naar nog geen 500 in december 2005. Het Nederlandse aandeel daarin is dan in 2003 al gedaald tot onder de 5%. Na het instellen van een VM en BM eind 2001 daalt de instroom in Nederland nog verder en als het CB-beleid in september 2002 tegelijk met het VM en BM wordt beëindigd beperkt de instroom in Nederland zich tot enkele tientallen per maand.

3.2 Burundi

De instroom wereldwijd van asielzoekers uit Burundi vertoont vanaf 1994 een gestaag stijgende tendens (grafiek 6.1). En alhoewel de totale instroom na de piek in medio 2003 lijkt te dalen is de instroom in december 2005 nog steeds bijna het dubbele van die van januari 1994. De bestemming van asielzoekers uit Burundi is voor het grootste gedeelte oud-Europa. Met uitzondering van 1997 en 1998 worden er in de nieuwe Europese landen geen asielzoekers uit Burundi geregistreerd. De sterk fluctuerende lijnen in grafiek 6.1 die de verdeling aangeven tussen oud-Europa en daarbuiten (USA, Canada en Australië), worden hoogstwaarschijnlijk veroorzaakt door het gegeven dat het om kleine aantallen gaat. De scherpe pieken en dalen in de procentuele instroom in het begin van 2002 bijvoorbeeld slaan op een totaal van nog geen 200 asielzoekers per maand. De stijging van de Europese instroom van 64% in december 2001 naar 84% in maart 2002 slaat dan op ongeveer 30 personen.

Uit grafiek 6.1 valt af te lezen dat er sinds 1994 verhoudingsgewijs meer asielzoekers uit Burundi naar Nederland komen dan naar andere (Europese) landen. De absolute aantallen zijn echter dusdanig klein dat hier verder weinig uit kan worden afgeleid.⁷⁹ De

⁷⁹ In december 2005 komt er een twintigtal asielzoekers uit Burundi naar Nederland. De totale instroom uit Burundi in Europa bedraagt dan ruim 60.

⁸⁰ Zie noot 74.

verdeling van asielzoekers uit Burundi over landen in Europa beperkt zich in hoofdzaak tot België, Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk (grafiek 6.3).⁸⁰ Deze vier landen nemen over de gehele periode 1991-2005 gemiddeld zo'n 63% van alle asielzoekers uit Burundi op; voor Nederland gaat het dan om bijna 3000 asielzoekers in 15 jaar. Juist door de kleine aantallen lijken zich sterke wisselingen in de verdeling voor te doen. Het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld, heeft eind 1997 een aandeel van krap 10% en eind 1999 is dat gestegen naar 60%. Deze ogenschijnlijk spectaculaire stijging slaat echter op een zeer beperkt aantal mensen: in december 1997 betreft het 15 personen en in december 1999 gaat het om ± 135 personen. Het enige dat opvalt is dat een land als Duitsland, dat over het geheel genomen verhoudingsgewijs vrij veel asielzoekers heeft opgenomen, met betrekking tot Burundi sterk is ondervertegenwoordigd.

De enige relevante Nederlandse maatregel betreft het in 1996 ingesteld vvtv-beleid. Met de invoering van de Vw 2000 is dit vvtv-beleid omgezet in een CB-beleid dat nog steeds geldt. Uit grafiek 6.4 kan tenslotte worden afgeleid dat de instroom in Nederland van asielzoekers uit Burundi afwijkt van de tendens die uit de totale instroom in Nederland blijkt. Terwijl de totale instroom in Nederland in absolute en relatieve zin daalt, komen er zowel in absolute (grafiek 6.4) als relatieve (grafiek 6.3) zin meer asielzoekers uit Burundi naar Nederland. Hier kan echter geen conclusie aan worden verbonden omdat de aantallen zo gering zijn: de instroom uit Burundi vormt ongeveer 1% van de totale instroom in Nederland.

3.3 DR Congo

De democratische republiek Congo (DR Congo), het voormalige Zaïre, heeft de twijfelachtige eer om in 1991 en 1992 de meeste asielzoekers te genereren.⁸¹ Naast deze constatering moet in ieder geval worden gemeld dat de cijfers met betrekking tot DR Congo⁸² met enige voorzichtigheid moeten worden gehanteerd. Juist in verband met de machtswisselingen na Mobutu en de naamswijziging van het land is het mogelijk dat in de verschillende registraties niet altijd de nationaliteit van asielzoekers uit dat land is herleid tot DR Congo.⁸³

Grafiek 7.1 laat zien dat het aandeel van de nieuwe Europese landen met betrekking tot de instroom van asielzoekers uit DR Congo uiterst klein is: amper een half procent. Ook hier gaat het merendeel van de instroom naar Europa, zij het dat in de periode 1996-2001 zo'n 15% zich in niet-Europese landen en met name Canada meldt. Aan het eind van 2001 daalt de instroom in Canada sterk en sindsdien wordt bijna 95% van alle asielverzoeken uit de DR Congo gedaan in Europa. Na een daling van de absolute instroom van zo'n 1500 per maand in 1991 en 1992 naar 600 à 700 in 1995, neemt het aantal asielzoekers uit DR Congo weer zeer geleidelijk aan toe tot boven de 1000 per maand in 2002. Daarna daalt de instroom gestaag naar ± 500 asielzoekers per maand eind 2005.

De instroom in Europa (grafiek 7.1 en 7.2) laat een iets 'golvender' beeld zien van de instroom dan die van de wereldwijde instroom. Juist door de verhoudingsgewijs tijdelijk grote instroom in Canada in de periode 1996-2001, is de instroom in Europa in die periode in wezen een groot dal. Dit dal wordt voorafgegaan door een scherpe absolute piek van bijna 2000 personen (medio 1992) en gevolgd door een veel minder geprononceerde piek eind 2002. Vanaf 2003 is de tendens met betrekking tot de instroom in Europa dalend.⁸⁴

81 In 1991 en 1992 gaat het om ± 1500 asielzoekers per maand uit het toenmalige Zaïre. In 1993 wordt de 'eerste' plaats op de lijst van landen die de meeste asielzoekers 'produceren' overgenomen door Somalië.

82 In het vervolg zal ten behoeve van de leesbaarheid slechts worden gesproken van DR Congo terwijl daarmee ook de periode van vóór 1997, toen het land nog Zaïre heette, wordt bedoeld.

83 De verschillende documenten melden – in de loop der tijd – verschillende aantallen over identieke periodes. Deze verschillen worden dan achteraf 'verklaard' middels de aanduiding 'administratieve correctie'. Bij de overige CB-landen doet dit fenomeen zich ook voor maar het vermoeden is dat dat in mindere mate het geval is dan bij DR Congo.

84 Ook hier moet december 2005 eigenlijk niet worden meegenomen vanwege de eerder gemelde vermoedelijke lacunes in de registraties (zie ook noot 61).

Nederland

De instroom in Nederland volgt maar zeer ten dele de tendens van de instroom in Europa. De daling van de absolute instroom die eind 1992 wordt ingezet, heeft in eerste instantie geen enkel effect op de absolute instroom in Nederland. Pas vanaf medio 1993 stijgt de absolute instroom aanmerkelijk en gegeven de absolute daling in Europese context stijgt daardoor de procentuele instroom (grafiek 7.2) des te harder. Enkele maanden in het begin van 1994 komt een derde van alle asielzoekers uit DR Congo in Europa naar Nederland. Dat aandeel daalt vrijwel even snel naar krap 3%, piekt nog een enkele keer in 1997 en 1998 boven de 10% om vervolgens vanaf 2002 te dalen naar $\pm 2\%$. Pas in 2005 doet zich een stijging voor van de relatieve instroom naar zo'n 5%. Deze laatste stijging is echter schijn: in absolute zin gaat het (in 2005) om een vrij constante instroom van ± 15 personen per maand.

Voor zover bekend heeft ten aanzien van asielzoekers afkomstig uit de huidige DR Congo geen gedoogbeleid gegolden. De eerste maatregel in het kader van de groepsgebonden beschermingsmaatregelen, is een uitstel van vertrekregeling ingesteld in november 1996 die in januari 1997 overgaat in een vvtv-beleid. In de daarop volgende jaren wordt het vvtv-beleid enkele malen gewijzigd en vergezeld van een uitstel van vertrekbeleid.⁸⁵ Uiteindelijk gaat het vvtv-beleid met de inwerkingtreding van de Vw 2000 in 2001 over in een categoriaal beschermingsbeleid dat nog steeds van kracht is.

Buurlanden

In het begin van de jaren negentig doet zich een typisch waterbedeffect voor. Afwisselend laten het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, België en Nederland gedurende een korte tijd een verhoging van de relatieve instroom zien (grafiek 7.3). De instroom in het Verenigd Koninkrijk zakt begin 1992 vrijwel weg om vervolgens zeer geleidelijk aan te stijgen naar $\pm 20\%$. De instroom van asielzoekers uit DR Congo in Duitsland volgt het algemene patroon van de relatieve instroom in Duitsland van alle asielzoekers als zodanig (zie grafiek 2.2). Na een scherpe daling in 1993 en een langdurige piek in 1996, zakt de instroom naar $\pm 5\%$. De instroom in België is met uitzondering van medio 1993, 1998 en 2000 vrij stabiel op 15 à 20%. Terwijl genoemde landen allemaal min of meer een soort van stabiele instroom laten zien, is de relatieve instroom in Frankrijk alleen maar stijgend vanaf het moment van de transformatie van Zaïre naar DR Congo. Eind 2005 meldt 50% van alle asielzoekers uit DR Congo in Europa zich in Frankrijk.⁸⁶

Maatregelen

De absolute instroomcijfers uit grafiek 7.4 laten weliswaar een sterk fluctuerende instroom in Nederland zien van alle asielzoekers, het aandeel van asielzoekers uit DR Congo is daarin stabiel en beperkt. In de relatieve instroom (grafiek 7.3) kan (in de periode waarin maatregelen zijn genomen) slechts een schommeling tussen de 4% en 9% worden gesignaleerd. Als er al effecten zouden zijn van de eerder genoemde maatregelen dan is dat in ieder geval niet zichtbaar in de instroomaantallen: die zijn vrij constant op enkele tientallen per maand. Opmerkelijk is hooguit dat het ingestelde CB-beleid in 2001 als vervanging van het vvtv-beleid voor de DR Congo eerder een dalend dan een stijgend effect heeft op de relatieve en absolute instroom in Nederland. En dat is te meer opmerkelijk omdat het absolute aantal van asielzoekers uit DR Congo in Europa tussen 2001 en 2003 aanmerkelijk stijgt. Ook bij de (bijna) buurlanden van Nederland is geen correlatie te ontdekken tussen het afkondigen van wellicht voor Nederland als bestemmingsland onaantrekkelijke maatregelen en de daarmee gepaard gaande verhoging van de relatieve aantrekkelijkheid van die andere landen.

⁸⁵ De vele wijzigingen hangen telkens samen met het wel of niet toepassen van de bewuste maatregelen op Tutsi's.

⁸⁶ Zie noot 61 en 84.

3.4 Irak

In de afgelopen 15 jaar zijn de meeste asielzoekers uit Irak afkomstig: sinds 1991 zijn dat er ± 380.000 . Het overgrote merendeel (96%) wordt in Europa geregistreerd. Tot 2004 was er sprake van een zeer geleidelijke stijging van het aandeel van de nieuwe Europese landen (tot zo'n 10%). Sinds 2004 is dat aandeel weer gedaald tot $\pm 4\%$. Grafiek 8.1 laat een opvallende piek in de relatieve instroom zien in de niet-Europese landen aan het eind van 1996 en het begin van 1997. Die piek wordt veroorzaakt door een zeer incidentele hoge instroom in de USA. Terwijl tot augustus van 1996 de maandelijkse instroom van Irakezen in de USA ongeveer 10 per maand is, zijn de maandcijfers daarna opeens veel groter: 185 in september, 580 in oktober, 359 in november, 269 in december en 1083 in januari 1997. En vanaf februari gaat het weer om hooguit enkele tientallen. Soortgelijke kleinere pieken doen zich in de instroom buiten Europa voor in de periode 2000-2002. Over de gehele periode is er, met uitzondering van de zojuist aangeduide pieken, sprake van een vrij constant aandeel van de landen buiten Europa van zo'n 4% in de opvang van Irakese asielzoekers. Het patroon van de totale instroom in alle landen is daarmee vrijwel gelijk aan dat van de instroom in Europa.

Nederland

In grafiek 8.2 is de instroom uit Irak in Nederland vergeleken met die in Europa. De instroom in Europa is tot 1994 redelijk constant (± 900). Begin 1994 daalt de instroom om vervolgens geleidelijk aan te stijgen tot ruim 5000 in oktober 2002. Daarna daalt de instroom zeer sterk om in 2004 en 2005 op wederom ± 900 uit te komen.⁸⁷ De Nederlandse instroom schommelt tussen 1993 en 1996 rond de 250. In 1997 en 1998 doet zich een aantal pieken voor overeenkomstig de Europese instroom en vanaf 1999 daalt de instroom zeer geleidelijk tot onder de 100 in 2002. Vanaf december 2002 doet zich dan een zeer sterke stijging voor: in december 2002 gaat het om een instroom van krap 80 die in april 2003 bijna vertienvoudigd is. Dit is des te opmerkelijker omdat in dezelfde periode de absolute instroom in Europa juist sterk daalt. Na de inval van de Amerikanen in april 2003 daalt ook de instroom in Nederland tot rond de 100. Nederland krijgt over de gehele periode bijna 13% van de asielzoekers uit Irak.⁸⁸ In 1993 doet zich een procentuele stijging voor die na een piek begin 1994 (48%) weer terugzakt naar zo'n 12% medio 1995. Daarna doet zich weer een geleidelijke stijging voor tot ruim 30% in 1997 en 1998 om vervolgens vanaf eind 1998 sterk te dalen tot enkele procenten in de 2001 en 2002. In de aanloop naar april 2003 doet zich een sterke procentuele stijging voor naar 30% en een nog snellere daling naar een procentuele instroom van ongeveer 15%.⁸⁹

Buurlanden

In grafiek 8.3 is de relatieve instroom weergegeven van asielzoekers uit Irak in een aantal Europese landen waarvan de gemiddelde instroom over de gehele periode tenminste 5% bedraagt.⁹⁰ In de eerste plaats valt op dat de instroom in Duitsland vanaf 1993 stijgt. De algemene tendens immers met betrekking tot de totale instroom in Duitsland is dat er tot het begin van de negentiger jaren een hoge relatieve instroom is (40 à 50%) en dat die vanaf 1993 vervolgens geleidelijk aan daalt tot zo'n 10% in 2005. De relatieve instroom van asielzoekers uit Irak in Duitsland stijgt naar $\pm 50\%$ in 1996 en daalt vervolgens om te blijven schommelen tussen de 20 en 30%. In totaal komt ruim een kwart van alle asiel-

87 Deze daling valt samen met de inval van de Amerikanen in Irak (de 2e Golfoorlog).

88 Tenzij anders vermeld slaan de procentuele verwijzingen telkens op het aandeel van de instroom in Europa.

89 De maand december 2005 is hier niet meegenomen omdat er een sterke aanwijzing is dat de cijfers voor die maand nog niet voor alle landen zijn opgenomen of verwerkt in de beschikbare statistieken.

90 Zie noot 74.

zoekers uit Irak (in Europa) naar Duitsland. Voordat deze ‘golf’, dat wil zeggen de relatieve stijging gevolgd door een daling, zich voordoet in Duitsland, is een soortgelijke golf te zien in de relatieve instroom in Nederland (eind 1993). En die wordt weer voorafgegaan door een golf in Zweden en Griekenland (medio 1992). Als de daling in Duitsland wordt ingezet (1997), is weer een stijging in Nederland te zien. Vanaf 2000 doet zich een sterke stijging voor in het Verenigd Koninkrijk, eerst tot 25% eind 2000 om vervolgens na een daling in 2001 te stijgen naar ruim 30% eind 2002. Daarna zakt de relatieve instroom in het Verenigd Koninkrijk en blijft dan schommelen tussen de 15 en 25%.⁹¹ De daling in het Verenigd Koninkrijk in 2003 valt dan weer samen met een relatieve stijging zowel in Nederland als in Griekenland.

Deze sterke fluctuaties in de relatieve instroom van verschillende landen vormen een goed voorbeeld van het eerder aangegeven waterbedeffect: een voortdurende wijziging van de verdeling van het totaal aantal asielzoekers – in dit geval uit Irak – over (enkele) Europese landen. Om mogelijke effecten van asielbeleidsmaatregelen op de instroom te onderkennen zou van elk van deze landen, waar zich een sterke fluctuatie voordoet, een overzicht beschikbaar moeten zijn van dergelijke maatregelen. Dat overzicht is er – zoals eerder aangegeven – echter niet. Afgaande op alleen de Nederlandse maatregelen kan dan slechts het volgende worden geconstateerd.

Beëindiging vvtv-beleid

Tot eind 1998 geldt er een gedoog- respectievelijk vvtv-beleid. Net als bij vele andere landen is er geen precieze datum te vinden waarop het gedoogbeleid met betrekking tot asielzoekers (in dit geval uit Irak) zijn intrede doet. Op zich is dat ook niet verwonderlijk omdat met name het gedoogbeleid geleidelijk aan in de praktijk ‘gebruikelijk’ werd. Pas met de bewuste Steendijk-brief krijgt dit beleid een officiële status.⁹²

Als het vvtv-beleid voor Irak wordt beëindigd in november 1998, daalt zowel de absolute als de relatieve instroom in Nederland. Deze daling van de instroom van asielzoekers beperkt zich overigens niet tot Irak alleen: de totale instroom in Nederland daalt dan sterk. Tussen september 1998 en april 1999 daalt de instroom uit Irak in Nederland van 900 naar ruim 230, terwijl de totale instroom in Nederland van alle asielzoekers in diezelfde periode daalt van 5100 naar 2500 (grafiek 8.4). De daling in Nederland van Irakese asielzoekers loopt wel parallel met een soortgelijke stijging in Duitsland.

Overigens worden er met name in deze periode – eind 1998 – veel asielbeleidsmaatregelen genomen door Nederland in het bijzonder met betrekking tot een aantal van de hier genoemde 11 CB-landen. Bij de bekendmaking van de beëindiging van het vvtv-beleid werd tevens het onderscheid tussen Noord-Irak en Centraal-Irak ingevoerd.⁹³

Een van de gevolgen daarvan was dat terugkeer mogelijk werd geacht van afgewezen asielzoekers uit Noord-Irak. Daarnaast konden afgewezen asielzoekers uit Centraal-Irak worden teruggestuurd naar Noord-Irak indien zij banden hadden met Noord-Irak.⁹⁴ Het is mogelijk dat de introductie van deze vorm van terugkeerbeleid voor Irak een verklaring kan zijn voor de daling van de instroom van asielzoekers uit Irak in Nederland. Die daling vertaalt zich in ieder geval in een stijging van de (relatieve) instroom in andere landen, waaronder Duitsland.

Moratoria

In de periode 1999-2002 zijn, voor zover bekend, in Nederland geen groepsgebonden beleidsmaatregelen met betrekking tot Irak genomen; in de periode medio 2002 tot

⁹¹ Zie noot 89.

⁹² Zie noot 20.

⁹³ Zie noot 112 en bijlage 1 onder Irak.

⁹⁴ Het zogenaamde ‘vestigingsalternatief’ dat pas na veel kritiek in juni 2004 niet meer wordt gehanteerd.

medio 2004 des te meer. In mei 2002 wordt een VM van kracht dat precies een jaar later in 2003 wordt beëindigd vanwege het verstrijken van de maximale duur van één jaar. Een maand later (juni 2003) wordt wederom een VM ingesteld – nu tezamen met een BM – en ook die beide moratoria worden na precies een jaar weer beëindigd. Al deze moratoria hebben betrekking op Centraal-Irak terwijl er opmerkelijk genoeg in die periode ook een categoriaal beschermingsbeleid van kracht is voor Centraal-Irak dat pas in februari 2006 wordt beëindigd. Naast deze 6 verschillende maatregelen voor Centraal-Irak worden er ook nog drie met betrekking tot Noord-Irak genomen.⁹⁵ In verband met de dreigende inval van de Amerikanen in Irak wordt in februari 2003 een VM voor Noord-Irak ingesteld dat ruim een maand later wordt vergezeld van een BM. Beide moratoria worden in februari 2004 weer beëindigd.

De ter beschikking staande gegevens geven geen uitsluitsel over de herkomst van asielzoekers uit Irak: er wordt geen onderscheid gemaakt tussen asielzoekers uit Centraal- of Noord-Irak. Dat betekent dat er in wezen niet veel gezegd kan worden over de vermeende effectiviteit van deze groepsgebonden asielbeleidsmaatregelen. Er doet zich echter – zoals hierboven aangegeven – een opmerkelijk piek in de instroom voor die enige nadere aandacht verdient.

Bruto - netto

Zoals eerder aangegeven, is het niet mogelijk om de effectiviteit van de genoemde maatregelen in verband te brengen met een daling of stijging van asielzoekers uit een bepaald deel van Irak. Wel doet zich een ander fenomeen voor. Zoals in paragraaf 1.3 over de vergelijkbaarheid is aangegeven, zou er een onderscheid gemaakt moeten kunnen worden tussen asielverzoeken afkomstig van nieuwe asielzoekers en asielverzoeken van asielzoekers die al eerder in de registratie van de IND waren opgenomen.⁹⁶ Indien dit ruwe criterium – wel of niet eerder voorgekomen in de administratie van de IND – op de instroomcijfers van asielzoekers uit Irak wordt toegepast, doet zich iets vreemds voor. In grafiek 8.6 zijn de officiële instroomcijfers (gemakshalve aangeduid met bruto) vergeleken met de gecorrigeerde cijfers (aangeduid met netto) indien alleen die (dossiers van) personen worden geteld waarvan de identiteit niet eerder was opgenomen in de administratie.⁹⁷

Het verschil tussen deze bruto- en nettocijfers is juist in de periode begin 2003 opmerkelijk. Er is in april 2003 nog steeds een piek in de netto-instroom (200) te zien, maar deze is lang niet zo groot als de piek in de bruto-instroom (500). Hier zou de conclusie aan kunnen worden verbonden dat de piek in de instroom begin 2003 – direct voorafgaande aan de inval van de Amerikanen in Irak – mogelijkwerwijs te maken zou kunnen hebben met een toename van het indienen van een tweede of volgende asielverzoek door asielzoekers uit Irak die wellicht al in Nederland verbleven, althans op de een of andere manier al eerder in de registratie van de IND voorkwamen. Benadrukt moet echter worden dat dit vermoeden op geen enkele andere wijze wordt onderbouwd dan de *speculatieve* interpretatie van het verschil tussen de bruto- en nettocijfers. Als de

⁹⁵ In grafiek 8.3 zijn de maatregelen m.b.t. Noord-Irak gecursiveerd.

⁹⁶ In het kader van dit onderzoek is getracht om uit de officiële (Nederlandse) instroomcijfers de nieuwe instroom te destilleren op basis van het criterium of een (unieke) naam niet eerder in de database van de IND voorkwam. De grondslag voor een dergelijke ‘eerdere’ opname in de registraties kan echter zeer uiteenlopen. De op deze wijze samengestelde cijferreeksen per maand (over de periode 1996-2005) en per land van herkomst laten *incidenteel* een opvallende vertekening van de officiële Nederlandse cijfers zien, zoals voor Irak (begin 2003) en Somalië (eind 2005). De cijfers met betrekking tot de instroom uit de DR Congo (het voormalige Zaïre) laten een veel grilliger beeld zien dat hoogstwaarschijnlijk verklaard kan worden door het gebrek aan eenduidigheid met betrekking tot het registreren van de nationaliteit van een asielzoeker. Tenzij dit expliciet is aangegeven, zijn in dit onderzoek ten behoeve van de vergelijkbaarheid de officiële instroomcijfers gehanteerd.

⁹⁷ Een dergelijke vorm van ‘tellen’ zou een mogelijke indicatie kunnen zijn voor de omvang van het vermeende effect van de aanzuigende werking.

schommelingen in de instroom in 2003 in samenhang met hetgeen hiervoor is opgemerkt over de verschillen tussen de bruto- en nettocijfers echter op een ruimere tijdshorizon worden gezien (in casu van 1991-2005), dan zou het zo kunnen zijn dat de 'officiële' (bruto) stijgingen en dalingen in de instroom in het begin van 2003 en mogelijk ook in de periode 1993-1994 en eind 1998 niet zozeer te maken hebben met nieuwe asielzoekers, maar met reeds eerder in het systeem van de IND gesignaleerde asielzoekers. Daarnaast zou de vraag kunnen worden opgeworpen of de veelheid van maatregelen met betrekking tot Irak, in het bijzonder in 2002 en 2003, niet eerder contraproductief⁹⁸ hebben gewerkt doordat de beëindiging van de moratoria voor Noord- en Centraal-Irak (in 2004) uiteindelijk gepaard gaan met een verhoudingsgewijs hogere instroom in 2005.

3.5 Iran

In de periode 1991-2005 hebben bijna 200.000 Iraniërs asiel aangevraagd waarvan zo'n 170.000 in Europa. In rangorde staat Iran daarmee, na Irak, Afghanistan en Somalië op een vierde plaats. Het algemene beeld van de absolute instroom is sterk golvend tussen de 500 en 1500 per maand, met uitzondering van de tweede helft van 2000 als de absolute instroom in een paar maanden zeer sterk stijgt naar meer dan 4000 en vervolgens weer even snel wegzakt naar een instroom rond de 1000 (grafiek 9.1).

De verdeling Europa – buiten-Europa is minder stabiel dan bij de eerder besproken landen. Het aandeel van Europa varieert tussen de 65% en de 90%, waarbij – ook weer aan het eind van 2000 – de forse absolute stijging voor ongeveer 30% naar de nieuwe Europese landen gaat. Daarna zakt het aandeel van nieuw-Europa weer weg, maar de algemene tendens is stijgend: inmiddels nemen de nieuwe Europese landen ± 10% van de instroom voor hun rekening, waarvan Slovenië de helft. De instroom buiten Europa gaat in eerste instantie hoofdzakelijk naar Canada. De daling van de instroom buiten Europa wordt dan met name veroorzaakt door een daling van de instroom in Canada terwijl die in de USA – verhoudingsgewijs – gelijk blijft. Vóór 2000 krijgen Canada en de USA ongeveer 20% van de instroom en na 2001 zakt dat weg naar amper 10%.⁹⁹

Door het dalen van de instroom buiten Europa, is het algemene beeld van de instroom in Europa van asielzoekers uit Iran (grafiek 9.2) nog scherper dan het beeld uit grafiek 9.1. De relatieve verschillen zijn groter en met name de enorm scherpe piek in 2000, waar binnen een jaar de instroom stijgt van amper 1200 naar bijna 4000 en weer terug, valt op.

Nederland

Ook hier lijkt die aanmerkelijke stijging aan Nederland voorbij te gaan. Er is weliswaar een stijging te zien van ± 250 naar ± 300 (en weer terug) maar die valt in het niet bij de eerder aangegeven omvang wereldwijd en zelfs die in Europese context. Wat wel opvalt is dat er zich een niet zozeer absolute als wel relatieve stijging voordoet in 1993 en 1994 en vervolgens een daling in 1995. De Nederlandse instroom stijgt in ruim een jaar van ± 100 naar meer dan 800 per maand en daalt vervolgens naar 200. Een dergelijke stijging – en daling – doet zich ook voor op Europese schaal maar is niet van die omvang: in diezelfde periode stijgt de instroom van 500 naar 1500 en daalt naar 650. Daardoor is de relatieve stijging in Nederland fors en stijgt de procentuele instroom van 15% naar meer dan 50% en daalt dan uiteindelijk weer naar ± 15%.

⁹⁸ Contraproductief gezien vanuit de doelstelling van een restrictief asielbeleid en het in absolute zin verminderen van de instroom.

⁹⁹ De instroom in Australië is – in deze context – verwaarloosbaar: ± 2500 in de periode 1991-2005.

Begin 1998 doet zich iets soortgelijks voor. En lichte daling in Europese context gaat vergezeld van een lichte stijging in Nederland, met als gevolg een sterke procentuele stijging in Nederland. Afgezien van deze 'golf' rond 1998, is de tendens met betrekking tot de instroom in Nederland van asielzoekers uit Iran een dalende. In 2005 komt $\pm 5\%$ van de asielzoekers uit Iran in Europa naar Nederland, hetgeen in absolute termen overeenkomt met zo'n 50 personen per maand.

Buurlanden

De instroomverdeling van Iraanse asielzoekers in Europa volgt met name voor Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk het bekende patroon: Duitsland neemt aanvankelijk – tot 1993 – het merendeel voor zijn rekening (ruim 50%), waarna de instroom sterk daalt, nog even een opleving heeft in 1996 en vervolgens geleidelijk aan daalt naar 10 à 15% in 2005. Nederland laat een relatieve instroom zien die tot 1999 spiegelbeeldig is aan die van Duitsland. Daarna daalt de relatieve instroom in Nederland geleidelijk aan naar in dit geval 7% in 2005.

Vanaf 1999 doet zich in de relatieve instroom van Oostenrijk een piek voor (van 0% naar ruim 30%) en in 2000 is eenzelfde piek te zien in de nieuwe Europese landen (met name Slovenië en Malta). Daarnaast valt op dat de procentuele instroom in het Verenigd Koninkrijk feitelijk vanaf 1991 zeer geleidelijk aan en bijna zonder echte pieken van enkele procenten stijgt naar een top van 45% in september 2005 waarna deze lijkt te dalen.¹⁰⁰

Maatregelen

Voor Iraanse asielzoekers is door Nederland een beperkt aantal groepsgebonden asielbeleidsmaatregelen genomen. Het gedoogbeleid is in ieder geval op Iraanse asielzoekers van toepassing geweest en is begin 1994 omgezet in een vvtv-beleid dat begin 1995 is beëindigd. Daarna wordt in oktober 1997 een uitstel van vertrekbeleid geïntroduceerd dat in januari 1999 weer wordt beëindigd.¹⁰¹ De instroom van Iraanse asielzoekers in Nederland heeft een treffende gelijkenis met de instroom van alle asielzoekers in Nederland (grafiek 9.4). Globaal gesproken vormen over de gehele periode 1991-2005 Iraanse asielzoekers 15% van alle asielzoekers die naar Nederland komen.

De beëindiging van het vvtv-beleid in januari 1995 komt op een moment als de feitelijke daling al is ingezet. Na de absolute piek van 882 in oktober 1994 daalt de maandelijkse instroom tot zo'n 200 per maand in 1995. Indien er een relatie zou zijn tussen het afkondigen van een beleidsmaatregel en de daling van de instroom, dan zou de beëindiging van het vvtv-beleid al drie maanden eerder moeten zijn aangekondigd. En dat is kennelijk niet het geval geweest. De staatssecretaris stuurt haar voornemen pas aan de Tweede Kamer in een brief gedateerd 29 november 1994. Een tweede mogelijkheid zou kunnen zijn dat er een maatregel bijvoorbeeld in Duitsland zou zijn genomen die het juist aantrekkelijker zou kunnen maken om eerder in Duitsland dan in Nederland asiel aan te vragen. Zoals eerder aangegeven, ontbreekt het echter aan voldoende documentatie omtrent dergelijke mogelijk genomen maatregelen in een van de buurlanden om deze stelling nader te onderbouwen. Als derde mogelijkheid resteert de optie dat het beëindigen van het vvtv-beleid juist een reactie is geweest op de verminderde instroom. In dat

¹⁰⁰ De enige echte schommeling in het VK doet zich voor in 2000: vlak voor en vlak na de relatieve piek in de nieuwe-Europese landen. Ook voor de instroom uit Iran zijn sterke vermoedens dat de reële cijfers met name voor het laatste kwartaal van 2005 van verschillende landen van opvang (waaronder het VK) nog niet volledig waren verwerkt in de beschikbare statistieken.

¹⁰¹ Tenslotte is er in september 2005 een BM en VM ingesteld met betrekking tot homoseksuele asielzoekers uit Iran. In maart 2006 discussieerde de TK over de voorgenomen opheffing van dit BM en VM. Overigens is het twijfelachtig of deze maatregel wel onder de categorie van de moratoria had kunnen vallen gezien het persoonlijke karakter van seksuele geaardheid. Dergelijke individuele omstandigheden laten zich moeilijk rijmen met de strekking van moratoria die zich richten op de algemene situatie in het land van herkomst.

geval zou er eerder sprake kunnen zijn geweest van een effect dat betiteld zou kunnen worden als ‘reactief’: gegeven de (tijdelijk) verminderde instroom zou kennelijk geoordeeld kunnen worden dat een vvtv-beleid niet meer geïndiceerd is.

De invoering van het uitstel van vertrekbeleid eind 1997 gaat gepaard met incidentele pieken van ruim 200 in januari 1998 (grafiek 9.4). Na deze piek blijft de instroom op iets meer dan 100 steken en na de beëindiging van het uitstel van vertrekbeleid daalt de instroom ‘even’ tot onder de 100 om daarna juist te stijgen naar een piek begin 2000 en een tweede piek begin 2001. Daarna daalt de instroom vrij snel naar ongeveer 50 per maand. Eenzelfde beeld ontstaat als de invoering en beëindiging van dit beleid wordt gelegd naast de relatieve instroom in Nederland (grafiek 9.3). De invoering van het uvv-beleid loopt parallel met een korte stijging van de relatieve instroom en de daling die vervolgens onmiddellijk daarna wordt ingezet lijkt niet te worden versneld of anderszins beïnvloed door de beëindiging van het uvv-beleid.

3.6 Ivoorkust

In vergelijking met landen als Afghanistan, Irak en Iran, is het aantal asielzoekers dat uit Ivoorkust komt bescheiden. In de onderzochte periode dienden bijna 25.000 asielzoekers uit Ivoorkust een asielverzoek in, hetgeen een gemiddelde is van zo’n 136 verzoeken per maand. De spreiding rondom dat rekenkundig gemiddelde is erg groot. Na een gestage stijging in het begin van de negentiger jaren is er een korte scherpe piek medio 1994 van ± 300 waarna de instroom tot ± 50 terugzakt. Daarna stijgt de instroom zeer geleidelijk om aan het eind van 2002 explosief te stijgen naar 500 begin 2003. Vervolgens daalt de instroom weliswaar, maar blijft deze schommelen tussen de 200 en de 300 (grafiek 10.1).

De verdeling over Europa en buiten-Europa is zeer wisselend. Vóór 1993 en vanaf 1998 is er eenzelfde soort van verdeling die eerder is gesignaleerd: 10 à 15% buiten-Europa en 85 à 90% in Europa. In de tussenliggende periode (1993-1997) is de verdeling eerder 40-60% en zeer sterk fluctuerend. Het algemene beeld van de instroom wereldwijd (grafiek 10.1) wijkt dan ook af van het beeld van de instroom in Europa waar overigens geen enkele Ivoriaanse asielzoeker in de statistieken van de nieuwe Europese landen voorkomt (grafiek 10.2).

De instroom in Nederland is van zeer bescheiden omvang. Over de gehele periode betreft het krap 1000 personen uit Ivoorkust die in Nederland asiel hebben aangevraagd en dat is een gemiddelde van 5 per maand. Er doen zich weliswaar twee pieken voor in de instroom in Nederland (grafiek 10.4) maar die lopen vrijwel parallel met de fluctuaties in de instroom in Europa, hetgeen ook is af te lezen uit de relatieve instroom: een vrij constant aandeel van ongeveer 5% (grafiek 10.3).

De maatregelen die Nederland heeft genomen met betrekking tot Ivoorkust zijn van zeer recente datum. Eind 2004 wordt een BM en VM ingesteld dat precies een jaar later wordt vervangen door een CB-beleid dat nog steeds geldig is. De gegevens geven geen aanleiding om te veronderstellen dat er enige relatie is tussen het instellen van een bepaald beleid en de grootte van de instroom.

Wel is opvallend dat de instroom zich in wezen beperkt tot een klein aantal landen in Europa (België, Frankrijk, Duitsland, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk) en daartussen zeer sterk en snel fluctueert. De feitelijk aantallen zijn echter te gering om daaraan bepaalde conclusies te verbinden.

3.7 Liberia

Gezien de omvang van de bevolking van Liberia (ongeveer 3 miljoen) is het aantal

Liberianen dat in de afgelopen 15 jaar heeft getracht asiel aan te vragen enorm groot: 50.000. Verhoudingsgewijs komen er dan meer asielzoekers uit Liberia dan uit Irak dat in absolute zin de meeste asielzoekers heeft ‘gegenereerd’.

De verdeling van Liberiaanse asielzoekers over Europa en daarbuiten vertoont een zeer grillig beeld (grafiek 11.1). Het is tevens een van de weinige landen waarbij het aandeel van met name de USA¹⁰² gemiddeld bijna 30% bedraagt. Vanaf medio 1992 is er een sterk fluctuerende maar stijgende tendens waar te nemen met betrekking tot de relatieve instroom in de USA die medio 2001 sterk daalt en zorgt voor een sterke stijging van de relatieve instroom in een beperkt aantal Europese landen, waarbij de instroom in de nieuwe Europese landen letterlijk ‘even’ zichtbaar is tussen 1996 en 1999.

In absolute zin is er een piek medio 1992 (1000 per maand) en daarna een sterke daling naar minder dan 200 per maand. Medio 1996 stijgt de instroom zeer sterk om daarna geleidelijk aan wederom te dalen tot onder de 200 per maand (1998-2002). In 2002 neemt de instroom weer toe en laat een piek zien medio 2003 waarna de instroom weer geleidelijk aan afneemt naar minder dan 100 per maand in 2005.

Nederland

De instroom per maand in Nederland is in absolute zin zeer beperkt en varieert met enkele opvallende pieken tussen de 4 en 90. Deze pieken doen zich voor eind 1992, medio 1996 en tenslotte medio 2003 (grafiek 11.2 en 11.4). De absolute instroom in Europa fluctueert echter veel sterker dan die in Nederland waardoor de relatieve instroom incidenteel tot zo’n 60% oploopt rond het jaar 2000. Op dat moment gaat het echter om zo’n 25 personen uit Liberia die in Nederland asiel aanvragen. Over de gehele periode gaat het om in totaal 5000 Liberianen die in Nederland asiel hebben aangevraagd: 14% van de totale instroom van Liberianen in Europa.

Buurlanden

De instroom in Duitsland verloopt hoofdzakelijk volgens het ‘typisch’ Duitse patroon: een hoge start in 1991 ($\pm 70\%$), een abrupte daling in 1993 gevolgd door een stijging en een geleidelijke daling naar $\pm 10\%$ in 2005 (grafiek 11.3). Gemiddeld betekent dat echter dat 43% van de asielzoekers uit Liberia in Europa naar Duitsland gaan.

De instroom in Nederland lijkt zich tot 1999 weer te spiegelen aan die in Duitsland. Van de overige Europese landen met een substantiële instroom uit Liberia valt – voor het eerst – Spanje op. Gemiddeld komt zo’n 8% naar Spanje; de instroom loopt vanaf 1991 zeer geleidelijk aan op tot meer dan 20% in 1998 en loopt dan weer terug naar $\pm 4\%$ in 2005. Bijna eenzelfde aandeel is voor België (7%) en het Verenigd Koninkrijk (10%), dat na een piek eind 2002 zijn aandeel ziet slinken en na een piek begin 2005 verder zakt richting 10%.¹⁰³

Maatregelen

Voor zover bekend heeft voor Liberia geen gedoogbeleid gegolden. In januari 1994 wordt een vvtv-beleid ingesteld dat vervolgens in februari 1996 wordt beperkt en in september 1996 weer wordt verruimd. Tenslotte wordt in maart 1998 het vvtv-beleid voor Liberia beëindigd. In juni 2003 wordt vervolgens nog een BM en VM afgekondigd dat precies na een jaar weer wordt beëindigd.

Alvorens mogelijke relaties en wellicht effecten te benoemen, dient voorop te staan dat het hier weliswaar om een land gaat dat verhoudingsgewijs de meeste asielzoekers ‘produceert’, het betreft zeer kleine aantallen: slechts tientallen per maand in Nederland. De combinatie van kleine aantallen en enorme fluctuaties zorgen ook voor zeer verschil-

102 Het aandeel van Canada en Australië is verwaarloosbaar.

103 Zie noot 61 en 84 met betrekking tot de onvolledigheid van de gegevens over het laatste kwartaal van 2005.

lende patronen als de absolute instroom wordt vergeleken met de relatieve instroom (grafiek 11.3 en 11.4).

De instelling van een vvtv-beleid (1994) zou wellicht gepaard kunnen gaan met een verhoging van de instroom. Dat blijkt echter geenszins het geval te zijn. De instroom was al dalend en die dalende tendens lijkt niet te worden beïnvloed door de start van een vvtv-beleid. Begin 1996 wordt het dan vigerende vvtv-beleid beperkt, op grond waarvan verwacht zou kunnen worden dat daardoor de instroom zo dalen. Ook dat gebeurt echter niet: de instroom stijgt. Ook na de beëindiging van het vvtv-beleid blijft de absolute instroom min of meer constant en stijgt de relatieve instroom.

Alleen bij de invoering van het BM en VM in 2003 doet zich vrijwel gelijktijdig een zeer kortdurende stijging in absolute zin voor. Gezien de algehele stijging van het aantal Liberianse asielzoekers in Europa juist op dat moment, is de relatieve instroom echter niet stijgend maar dalend. Anders gezegd, als de instroom in Nederland op dat moment gelijke tred zou hebben gehouden met die in Europa als geheel, dan had de absolute stijging van de instroom in Nederland nog veel groter moeten zijn.

Na een jaar wordt ook het VM en BM beëindigd en dat heeft noch in absolute noch in relatieve zin enig zichtbaar effect – althans op de instroom.

3.8 Rwanda

Het aantal asielzoekers uit Rwanda in de periode 1991-2005 is bijna 25.000, hetgeen aanzienlijk meer is dan in dezelfde periode afkomstig was uit het buurland Burundi (18.000) terwijl beide landen qua bevolking vrijwel even groot zijn.

De instroom van asielzoekers uit Rwanda groeit in 1994 in zeer korte tijd van zo'n 25 naar meer dan 250 per maand. Na een aanvankelijke daling eind 1994 en in 1995 stijgt de totale absolute instroom naar meer dan 300 in 1998 om vervolgens vanaf medio 1999 geleidelijk aan te dalen naar ruim 100 per maand in 2005.

In de periode 1991-2005 is van deze 25.000 85% naar Europa, 10% naar Canada en 5% naar de USA gegaan (grafiek 12.1). Uit deze grafiek zou wellicht op te maken zijn dat de nieuwe Europese landen hier wel een rol spelen - met name in 1992. De relatieve instroom voor nieuw-Europa staat dan op $\pm 30\%$ van de totale Europese instroom. De absolute aantallen zijn echter zo klein (± 25 per maand) dat een instroom van 7 al een dergelijk percentage scoort.

De schommeling van de instroom in Europa – na de piek in 1994 – is zeer geleidelijk; er komen geen echte pieken of dalen in voor. Hetzelfde geldt voor de instroom in Nederland, alhoewel de amplitude van de schommelingen in Nederland iets groter is. Dat laatste zorgt er voor dat de stijging tussen 1996 en 1999 in relatief opzicht in Nederland groter is dan in Europa als geheel. Tegelijkertijd is de daling tussen 1999 en 2004 ook weer net iets groter (in relatief opzicht) dan die in Europa. Het effect daarvan is dat de curve in grafiek 12.2, die de relatieve instroom laat zien in Nederland,¹⁰⁴ vrijwel gelijk loopt met die van de absolute instroom in Europa.

Buurlanden

Gegeven de omstandigheid dat de absolute grootte van de instroom per maand slechts enkele tientallen betreft, en een zeer klein aantal al een grote verschuiving in de relatieve instroom zou kunnen veroorzaken, is het opvallend dat de instroom in Europese landen niet enorm fluctueert. De instroom in België beweegt zich rond de 35% (40 per maand). De instroom in Frankrijk neemt over de gehele periode geleidelijk aan toe en laat slechts een lichte daling zien in 2005. In het Verenigd Koninkrijk loopt de instroom wel vanaf 1998 sterker op dan in andere landen, om vanaf 2002 ook weer even 'sterk' te dalen.

104 Dat wil zeggen de curve van het 6 maandsgemiddelde van de relatieve instroom.

Nederland

De instroom in Nederland van asielzoekers uit Rwanda bedraagt in 15 jaar 2200. Dat betekent een gemiddelde van 12 per maand en de relatieve instroom (grafiek 12.3) laat een vrij stabiel patroon zien (rond de 11%) met slechts een enkele uitschieter in 1998 naar net iets meer dan 20%: in absolute termen betekent dat een eenmalige piek van 70. Verder verloopt de absolute instroom in Nederland vrijwel parallel met de instroom van alle asielzoekers in Nederland.

Maatregelen

Voor Rwanda is in mei 1995 een vvtv-beleid ingevoerd. Dat beleid is vlak voor de invoering van de Vw 2000 in februari 2001 beëindigd. Na de invoering van het vvtv-beleid blijft de instroom bijna 2 jaar op hetzelfde niveau; daarna pas stijgt de absolute instroom (vanaf 1997). De relatieve instroom stijgt wel, maar zeer voorzichtig en ook pas duidelijk vanaf 1997. De beëindiging van het vvtv-beleid in 2001 gaat wel gepaard met een daling zowel in absolute als relatieve zin, die overigens al in 1999 is ingezet. Gegeven de wederom zeer beperkte aantallen (± 20) kan hier verder geen verband worden gelegd tussen de maatregel en de instroom.

3.9 Sierra Leone

In de periode 1991-2005 hebben bijna 60.000 inwoners uit Sierra Leone asiel aangevraagd binnen of buiten Europa. Bijna 90% deed dat in Europa (waarvan 3% in de nieuwe Europese landen), 9% in de USA en het resterende procent vroeg asiel aan in Canada. Afgezien van een enkele schommeling in 1992 is er een vrij constante verdeling tussen de instroom binnen en buiten Europa (grafiek 13.1). De absolute instroom beweegt zich tot 1996 tussen de 200 en 400 per maand.¹⁰⁵ In 1996 daalt de instroom naar 100 om vervolgens te stijgen tot bijna 1000 begin 2001. Daarna daalt de instroom vrij snel tot onder de 100 per maand in 2005. De instroom in Europa laat eigenlijk hetzelfde patroon zien.

Nederland

De instroom in Nederland is tot 1999 zeer beperkt: 20 à 30 per maand. Vanaf 1999 stijgt de Nederlandse instroom iets harder dan die in Europa met een piek in 2001 van 250; vanaf 2002 daalt die ook net zo snel naar 10 à 15 per maand.

Buurlanden

Duitsland krijgt tot 1993 80% van alle asielzoekers uit Sierra Leone. Daarna daalt het Duitse aandeel zeer sterk tot onder de 10%, om in 1996 en 1997 tussen de 30 en 40% te schommelen en dan zeer geleidelijk aan te zakken naar $\pm 15\%$. België, Spanje en Frankrijk nemen alle drie een zeer stabiele 6% voor hun rekening. Resterend alleen nog het Verenigd Koninkrijk waarvan de instroom wel sterk wisselt en zelfs over de gehele periode sterk spiegelbeeldig is aan die van Duitsland. Duitsland en het Verenigd Koninkrijk krijgen tezamen bijna de helft van alle asielzoekers uit Sierra Leone.

Maatregelen

Het in januari 1996 ingestelde vvtv-beleid wordt in oktober van datzelfde jaar al beëindigd. In juni 1997 wordt een uvv-beleid ingesteld dat in september 1998 wordt beëindigd. In maart 1999 wordt voor de tweede keer een uvv-beleid ingesteld en dat wordt in januari 2000 weer gestopt. In juni 2000 wordt voor de derde keer een uvv-beleid ingesteld. Vlak na de invoering van de Vw 2000 wordt een CB-beleid voor Sierra Leone

105 Met een enkele uitzondering in september 1994 van ruim 600.

vastgesteld en na een jaar wordt dat in september 2002 beëindigd.

Al deze maatregelen lijken geen enkele invloed te hebben op de instroom. Vanaf het moment van invoering van het vvtv-beleid daalt de absolute instroom en de relatieve instroom daalt nog sterker. Vervolgens stijgt de instroom vrij constant en zeer geleidelijk ogenschijnlijk volstrekt los van de maatregelen die met een zekere regelmaat worden genomen. Ook bij de invoering van het CB-beleid blijft de absolute instroom vrijwel gelijk en na enkele maanden zakt deze. Als dan het CB-beleid wordt beëindigd zakt de instroom nog verder naar bijna 10 per maand.

Dat laatste zou als een effect van het beëindigen van het CB-beleid kunnen worden gezien. De daling was echter al ruimschoots daarvoor ingezet en het lijkt dan niet voor de hand te liggen om die daling halverwege de rit een andere oorzaak toe te dichten.

3.10 Soedan

Het aantal asielzoekers uit Soedan bedroeg in de periode 1991-2005 in totaal 45.000. Ook hier gaat het merendeel van naar Europa, maar het Europese aandeel ligt pas sinds 2003 boven de 90% (grafiek 14.1). Vanaf 1991 schommelt het aandeel van Europa royaal rond de 70% waarbij de nieuwe Europese landen slechts enkele procenten voor hun rekening nemen. De USA neemt tezamen met Canada in eerste instantie tussen de 20 en 30% van de Soedanese asielzoekers op. Na een aanvankelijk daling in 1998 naar 10% en een stijging naar 40% in 2001, daalt dat percentage sterk naar ongeveer 5 in 2005. De absolute instroom varieert wereldwijd tussen de 120 en 470 per maand en de relatieve instromen van Europa en daarbuiten fluctueren net zo hard als de absolute instroom.

Nederland

De instroom in Nederland laat een paar zeer duidelijke pieken zien (grafiek 14.2). Na een vrij constante instroom tot 1995 van ongeveer 15 à 20 per maand, stijgt de instroom eind 1995 zeer sterk tot boven de 100 om daarna weer even abrupt te zakken tot de 20. Vervolgens stijgt de absolute instroom in een geleidelijker tempo naar bijna 300 per maand eind 1998. Daarna doen zich nog wel enkele pieken voor maar de algehele tendens is dalend naar een instroom rond de 30 per maand in 2005. Alle stijgingen en dalingen waren net iets groter dan de Europese, waardoor de relatieve instroom eenzelfde vorm heeft als de grafische weergave van de absolute instroom: een piek in 1996 en een zeer brede piek in 1999 en 2000.

Buurlanden

In 1991 is het niet Duitsland maar het Verenigd Koninkrijk dat de meeste asielzoekers uit Soedan krijgt: 70%. Dat percentage zakt in 1992 zeer sterk naar ± 20% om in 1998 zelfs onder de 10% te duiken. Daarna stijgt de relatieve instroom weer naar rond de 40%. De Duitse instroom laat een drietal pieken zien van 50% of meer: in 1992, 1995 en 1997. Daarna zakt de relatieve instroom weg tot ± 10%.

Maatregelen

Vanaf 1991 is hoogstwaarschijnlijk het gedoogbeleid van toepassing geweest op asielzoekers uit Soedan. In 1994 gaat het gedoogbeleid over in het vvtv-beleid en in november 1998 wordt dat beperkt. Naar aanleiding van een uitspraak van de Rechtseenheidkamer (REK) van 2 juni 1999, wordt het vvtv-beleid weer uitgebreid. In september 2000 wordt weer een beperking ingevoerd.

Met de invoering van de Vw 2000 in 2001 gaat het (beperkte) vvtv-beleid over in een (beperkt) CB-beleid. In april 2004 wordt dat CB-beleid uitgebreid en tenslotte in september 2005 weer iets ingeperkt.

In grafiek 14.3 is te zien dat de relatieve instroom in Nederland in 1991 laag begint en ver-

volgens met allerlei pieken en dalen stijgt tot het hoogste punt in januari 1999 en vervolgens weer daalt tot 2004 waarna weer een lichte stijging is te zien. In grafiek 14.4 is goed te zien dat de absolute instroom uit Soedan, vanaf 1996 althans, vrijwel parallel loopt met de totale absolute instroom van asielzoekers in Nederland.

Met betrekking tot de beperking van het vvtv-beleid in 1998 kan gezegd worden dat deze samenvalt met een daling in de absolute instroom. De daaropvolgende uitbreiding in 1999 laat slechts een korte piek zien in een overigens nog steeds dalende instroom en de beperking van het vvtv-beleid in 2000 loopt parallel met een korte piek in de instroom. Uiteindelijk is de absolute instroom gedaald naar 15 per maand en zowel de uitbreiding van het CB-beleid in 2004 als de beperking van het CB-beleid in 2005 laten geen opmerkelijke verandering in de instroom zien.

3.11 Somalië

In de afgelopen 15 jaar hebben ruim 200.000 Somaliërs asiel aangevraagd. Op een bevolking van amper 9 miljoen mensen is dat een absoluut record. Zo'n 84% vroeg asiel aan in Europa en de overige 16% deed dat in Canada of in iets mindere mate in de USA. De instroom varieert sinds 1991 tussen de 500 en ruim 2000. De absolute instroom laat – wereldwijd – een sterk fluctuerend patroon zien zonder echte uitschieters (grafiek 15.1). De verdeling tussen Europa en de USA plus Canada is echter niet constant in de periode 1991-2005. Dat zorgt in ieder geval voor een zeer sterk variërende instroom in Europa met een aantal pieken in 1992, 1994, 1999, 2001 en 2003 van elk meer dan 1300. Na 2003 lijkt er zich een structurele daling voor te doen naar een instroom van ± 500 per maand.

Nederland

In vergelijking met de absolute instroom op wereldniveau of in Europa, is de instroom van asielzoekers uit Somalië in Nederland vrij vlak. Er is weliswaar een smalle forse piek in de tweede helft van 1992, maar daarna doen zich in de Nederlandse instroom althans geen scherpe dalingen of stijgingen voor; er is slechts sprake van een golvende instroom (grafiek 15.2). De relatieve instroom laat wel een grilliger beeld zien dan de absolute instroom.

Buurlanden

De relatieve instroom van met name Duitsland valt op. In tegenstelling tot het veel voorkomende patroon van hoog beginnen en vervolgens via pieken en dalen uiteindelijk laag uitkomen, laat de Duitse instroom een vrij vlak beeld zien. Dat geldt ook voor Zweden zij het dat daar nog een brede piek in zit in 2003. Het Verenigd Koninkrijk laat wel een sterk fluctuerende instroom zien die begint op $\pm 20\%$ en vervolgens stijgt tot een piek in 1999 van 60%. Daarna volgt een scherp dal, wederom een stijging naar ruim 50% en geleidelijk aan een daling naar zo'n 30%. Tenslotte valt op dat de instroom van het Verenigd Koninkrijk vanaf 1999 gespiegeld lijkt te zijn aan die van Nederland.

Maatregelen

Voor Somalië is in ieder geval al in januari 1992 het gedoogbeleid van toepassing. Alvorens een vvtv-beleid wordt ingevoerd voor asielzoekers uit Somalië in 1994, is er nog een korte periode waarin incidenteel een vtv-humanitair wordt verleend. Alhoewel het vvtv-beleid in augustus 1995 wordt beëindigd, wordt er nog niet feitelijk uitgezet. In 1996 wordt dan wederom een vvtv-beleid van toepassing na enkele incidenten en een rechterlijke uitspraak.¹⁰⁶ In 1997 evenals in 1998 en 2000 wordt het vigerende vvtv-

106 Rb Den Haag (z.p. Zwolle) 3 september 1996. Zie bijlage 1 (p.47) onder Somalië voor nadere details.

beleid telkens aangepast en in wezen zo veel mogelijk beperkt. Met de inwerkingtreding van de Vw 2000 in 2001 wordt een CB-beleid ingesteld dat overigens in september van datzelfde jaar weer wordt beëindigd.

In juni 2004 wordt dan een VM ingesteld dat, mede onder druk van het EHRM dat een 'interim measure' neemt, weer wordt gewijzigd in februari 2005. In juni wordt dan opnieuw een CB-beleid ingesteld en het VM wordt (in juli 2005) beëindigd.

De eerste expliciet ingevoerde maatregel in deze lange reeks is de beëindiging van het vvtv-beleid in 1995. Er doet zich in die periode een korte scherpe stijging voor; op iets langere termijn bezien doet zich echter een daling voor, maar die daling is in feite al ingezet ruim een jaar voor dat deze maatregel werd genomen (zie grafiek 15.3 en 15.4). De instelling van een vvtv-beleid in 1996 laat de instroom op hetzelfde absolute niveau en in relatief opzicht doet er zich zelfs een daling voor.

Bij alle overige maatregelen doet zich in wezen geen omslagpunt voor: geen abrupte stijging die een daling wordt of andersom. De enige uitzondering daarbij is de allerlaatste maatregel van juni 2005 waarbij opnieuw een CB-beleid werd ingevoerd. Deze maatregel gaat duidelijk gepaard met een verhoging van de instroom. Als deze data echter nader worden bezien – zoals dat ook bij Irak is gedaan (grafiek 8.6) – dan blijkt dat ook hier een mogelijke vertekening voor wat betreft de instroom een rol speelt. In grafiek 15.6 zijn de officiële instroomcijfers (bruto) gezet naast die van de nieuwe verzoeken (netto). Dan blijkt dat precies in de tweede helft van 2005 en dus aansluitend aan het instellen van een CB-beleid er zo'n 100 nieuwe asielverzoeken worden ingediend en meer dan 250 verzoeken door personen waarvan de identiteit kennelijk al eerder in de administratie was opgenomen. De mogelijke conclusies die hieruit zouden kunnen worden getrokken zijn eerder vermeld in de paragraaf over Irak (§ 3.4) waar zich eenzelfde situatie voordeed.¹⁰⁷ Met betrekking tot Somalië kan er slechts gesteld worden dat er sprake is van een korte piek in de instroom die kennelijk niet afkomstig is van nieuwe asielzoekers uit Somalië.

¹⁰⁷ Ten overvloede zij vermeld dat deze opmerkelijke verschillen tussen bruto- en nettocijfers zich uitsluitend voordoen in de aangeduide periodes voor wat betreft de instroom van asielzoekers uit Somalië respectievelijk Irak. Bij geen van de overige (negen) onderzochte landen doet zich een dergelijke verschil voor.

HOOFDSTUK 4

Samenvatting en conclusie

In deze studie is op verzoek van de ACVZ onderzocht of er een relatie bestaat tussen de instroom van asielzoekers met een bepaalde nationaliteit en asielbeleidsmaatregelen die specifiek gericht zijn op asielzoekers met die nationaliteit.

De ratio van een dergelijk onderzoek is onder meer gelegen in het al dan niet kunnen aantonen van het bestaan van een ‘aanzuigende werking’ van bepaalde beleidsmaatregelen en in het bijzonder van categoriaal beschermingsbeleid (CB-beleid). De achterliggende idee is dat bepaalde door de Nederlandse overheid genomen asielbeleidsmaatregelen Nederland als bestemmingsland aantrekkelijker zouden maken voor asielzoekers hetgeen dan een stijgend effect zou hebben op de instroom. Het bestaan van en de daarop gebaseerde vrees voor een dergelijke ‘aanzuigende werking’ is een regelmatig terugkerend argument in de discussies omtrent het asielbeleid.¹⁰⁸ En dat is opvallend omdat de juistheid van het argument niet is aangetoond.

Een belangrijk onderscheid dat in dit kader dient te worden gemaakt, is het verschil tussen een wijziging van het *totale aantal* asielzoekers uit een specifiek land van herkomst, en een wijziging in de *verdeling* van dat totale aantal over de respectievelijke landen van opvang. Uit dit onderzoek is niet gebleken dat bepaalde landgerichte maatregelen van invloed zijn geweest op de absolute grootte van het aantal asielzoekers dat ergens in de wereld asiel aanvraagt. Anders gezegd, de absolute omvang van het aantal asielzoekers in de wereld is een gegeven dat kennelijk niet wordt beïnvloed door nationaal asielbeleid. Wel kan er gesteld worden dat de verdeling van het totale aantal over de respectievelijke landen van opvang, waarschijnlijk beïnvloed wordt door nationale asielbeleidsmaatregelen en overige omstandigheden. In paragraaf 1.3 is in dat kader gewezen op het ‘waterbedeffect’ en het fenomeen ‘rondpompen’. Het waterbedeffect slaat op de abrupte en frequente wijziging van de relatieve instroom in sommige landen van opvang en de daarmee onmiddellijk samenhangende wijziging in de relatieve instroom van andere landen. Het fenomeen rondpompen slaat op de mogelijkheid dat sommige asielzoekers achtereenvolgens in verschillende landen asiel aanvragen, hetgeen mede veroorzaakt zou kunnen worden door de afwezigheid van een uniform (Europees) asielbeleid.

Om enig zicht te krijgen op de relatie CB-beleid en asielinstroom is voor zover mogelijk een ruim blikveld gehanteerd en zijn jaarcijfers verzameld over de periode 1980-2005 en met name maandcijfers over de nader onderzochte periode 1991-2005. In eerste instantie zijn dan ook zo veel mogelijk gegevens verzameld van verschillende landen van herkomst waarop CB-beleid van toepassing is of is geweest. Daarnaast is het begrip Europa ruim geïnterpreteerd als geografische aanduiding en niet beperkt tot een organisatorische eenheid. Enerzijds betekent dit dat ook is gekeken naar de zogenaamde ‘nieuwe’ Europese landen die vrijwel zonder uitzondering zijn gelegen aan de geografische oost- en zuidgrens van het ‘oude’ Europa.¹⁰⁹

In dit onderzoek zijn elf landen van herkomst nader onderzocht: Afghanistan, Burundi, DR Congo, Irak, Iran, Ivoorkust, Liberia, Rwanda, Sierra Leone, Soedan en Somalië. Voor wat betreft de landen van opvang is in het bijzonder gekeken naar: België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Ierland, Italië, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland, alsmede de ‘nieuwe’ Europese landen: Bulgarije, Cyprus, Hongarije, Malta,

¹⁰⁸ Zie noot 8.

¹⁰⁹ Uiteindelijk is slechts een beperkt aantal landen buiten beschouwing gelaten – zoals de Baltische staten – omdat die landen in de onderzochte periode slechts een zeer klein aantal asielzoekers hebben geregistreerd.

Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Tsjechië, en buiten Europa naar Australië, Canada en de USA.

De resultaten van dit onderzoek dienen met de nodige voorzichtigheid te worden gehanteerd. De belangrijkste reden daarvoor is het ontbreken van voldoende betrouwbare gegevens. Met betrekking tot het cijfermateriaal moet geconstateerd worden dat er niet op een uniforme wijze wordt geregistreerd, waardoor zowel de cijfers van landen afzonderlijk als de cijfers van landen onderling lastig zijn te vergelijken. Er is weliswaar getracht om het beschikbare cijfermateriaal vergelijkbaar te maken, maar dat is niet volledig mogelijk gebleken. In die zin kunnen de gehanteerde cijfers slechts een tendens impliceren.

Een tweede probleem deed zich voor met betrekking tot de discrepantie tussen het land van herkomst en de regio in een specifiek land waarvoor CB-beleid is geformuleerd. Uit het beschikbare cijfermateriaal is bijvoorbeeld niet op te maken hoeveel asielzoekers er uit Tsjetsjenië komen omdat die als nationaliteit, als land van herkomst, worden geregistreerd onder de aanduiding Russische Federatie.

Een derde probleem heeft zich voorgedaan bij het verzamelen van alle relevante beleidsmaatregelen die onder de aanduiding van CB-beleid zouden kunnen vallen. Een dergelijk overzicht was voor Nederland niet beschikbaar en is slechts met veel moeite gereconstrueerd voornamelijk op basis van documenten van niet-gouvernementele organisaties zoals VluchtelingenWerk Nederland. Daarnaast is er een niet-geslaagde poging gedaan om een soortgelijk overzicht te vervaardigen van maatregelen van andere (Europese) landen van opvang.

Gegeven deze beperkingen en onder verwijzing naar het in hoofdstuk 1 gestelde over het onderscheid tussen absolute en relatieve cijfers, kunnen de resultaten van dit onderzoek slechts indicatief zijn.

Een van de uitkomsten van dit onderzoek betreft de vrij stabiele mondiale absolute instroom in de periode 1991-2005 van asielzoekers uit de onderzochte elf CB-landen in vergelijking met de totale instroom van alle asielzoekers ongeacht het land van herkomst. Daarnaast valt op dat Nederland, Duitsland, Frankrijk, België en het Verenigd Koninkrijk tezamen zo'n tweederde van het aantal asielzoekers uit de elf CB-landen opnemen, waarbij de onderlinge verschillen in de verdeling over deze vijf landen in toenemende mate lijkt af te nemen.¹¹⁰

De algemene conclusie uit dit onderzoek is dat er *geen* overduidelijke aanwijzingen zijn om een eenduidige relatie te veronderstellen tussen groepsgebonden asielbeleidsmaatregelen en de instroom van asielzoekers uit die landen of streken waarvoor die maatregelen zijn bedoeld. Daarmee is het regelmatig gehanteerde argument van de 'aanzuigende werking' in de context van discussies over mogelijke effecten van asielbeleidsmaatregelen op zijn minst ontkracht.

110 In dit onderzoek is geen uitgebreide aandacht besteed aan mogelijke verklaringen voor het gegeven dat juist deze vijf landen dit gezamenlijke aandeel voor hun rekening nemen, zoals de hypothese dat de aanwezigheid van belangrijke internationale luchthavens hierin een rol speelt.

BIJLAGE I

Groepsgebonden beschermingsbeleidsmaatregelen¹¹¹

Type	naam	toelichting en bron
gedoogd	gedoogdenbeleid	gehanteerd vanaf eind jaren '80 tot i.w.tr. Vw 1994 op 1 januari 1994 geformaliseerd in TBV 82/1991/47 van 4 december 1991 gewijzigd in TBV 82/1992/61 van 24 juni 1992
vvtv	voorwaardelijke vergunning tot verblijf	feitelijk ingevoerd in januari 1992 i.p.v. gedoogdenbeleid geformaliseerd in (gewijzigde artt. 9, 9a, 12a, 12b en 13a) Vw 1994 TBV 82/1993/88 van 29 december 1993 gehanteerd tot i.w.tr. Vw 2000 op 1 april 2001
uvv	uitstel van vertrekbeleid	gehanteerd tot i.w.tr. Vw 2000 op 1 april 2001
CB	categoriaal beschermingsbeleid	gehanteerd m.i.v. i.w.tr. Vw 2000 op 1 april 2001
VM	vertrekmoratorium	gehanteerd m.i.v. i.w.tr. Vw 2000: maximaal één jaar geldig, kan niet verlengd worden
BM	besluitmoratorium	gehanteerd m.i.v. i.w.tr. Vw 2000: maximaal één jaar geldig, kan wel verlengd worden
Kwalificatie		toelichting en bron
effectief		geen precies tijdstip van invoering bekend
gedoogd <i>over in</i> vvtv		met de i.w.tr. van de Vw 1994 werd het op dat moment (1 januari 1994) geldende gedoogdenbeleid omgezet in een vvtv-beleid
vvtv <i>over in</i> CB		met de i.w.tr. van de Vw 2000 werd het op dat moment (1 april 2001) geldende vvtv-beleid omgezet in een CB-beleid
ingesteld, gewijzigd of beëindigd		expliciet op bepaalde datum inwerkingtredende maatregel

¹¹¹ Dit overzicht is met name tot stand gekomen door de uitgebreide en welwillende informatieverstrekking van VluchtelingenWerk Nederland.

Overzicht van (Nederlandse) Maatregelen

Land/type	kwalificatie	datum	toelichting	(mogelijke) bron
AFGHANISTAN				
vvtv	ingesteld	1 januari 1994	i.w.tr. Vw 1994	Stb. 1993, 707
vvtv	gewijzigd/beperkt	20 november 1998	tegenwerping van verblijf in Pakistan	TK 19637, 395
CB	vvtv over in CB	1 april 2001	i.w.tr. Vw 2000	Stb. 2000, 495
VM+BM	ingesteld	15 december 2001		TK 19637, 637; Start 2001, 241 p. 25
VM+BM	beëindigd	15 september 2002	tezamen met CB-beleid beëindigd	TK 19637, 680
CB	beëindigd	15 september 2002	tezamen met VM + BM-beleid beëindigd	TBV 2002/36
BURUNDI				
vvtv	ingesteld	23 maart 1996	groepen met verhoogde aandacht zijn: Hutu's Tutsi's, Twa, politieke tegenstanders, dienstplichtigen en deserteurs, vrouwen en mensenrechtenschenders	TK 19637, 177
CB	vvtv over in CB	1 april 2001	i.w.tr. Vw 2000	TK 19637, 565
<i>nog steeds geldend</i>				
DEMOCRATISCHE REPUBLIEK CONGO (VOORMALIG ZAÏRE)				
uvv	ingesteld:	21 november 1996	voor Oost-Zaïre en Tutsi's	TK 19637, 224
uvv	beëindigd	28 januari 1997	voor Oost-Zaïre en Tutsi's	TK 19637, 234
vvtv	ingesteld	28 januari 1997	voor Oost-Zaïre en Tutsi's	TK 19637, 234
vvtv	gewijzigd	19 september 1997	voor Oost-Zaïre en Tutsi's	TK 19637, 272
uvv	ingesteld	20 augustus 1998	voor Oost-Zaïre en Tutsi's	TK 19637, 445
uvv en vvtv	gewijzigd	18 juni 1999	voor Oost-Zaïre en Tutsi's	TK 19637, 445
vvtv	gewijzigd	september 1999	voor Oost-Zaïre en Tutsi's	
CB	vvtv over in CB/ gewijzigd	1 juni 2001	voor Tutsi's ook als zij afkomstig zijn uit Noord of Zuid-Kivu	TK 19637, 589
<i>nog steeds geldend</i>				

Land/type	kwalificatie	datum	toelichting	(mogelijke) bron
IRAK				
gedoogd	effectief	1991	-	REK 11 mei 1995; REK 30 augustus 1994
vvtv	gedoogd over in vvtv	1 januari 1994	i.w.tr. Vw 1994	TK 19637, 308
vvtv	beëindigd	20 november 1998	voor <i>geheel</i> Irak	TK 19637, 395
terugkeer	ingevoerd	20 november 1998	onderscheid ingevoerd tussen Noord-Irak en Centraal-Irak ¹¹² Noord-Irak is vestigingsalternatief voor Centraal-Iraken indien 'banden' met Noord-Irak	TK 19637, 395
terugkeer	uitgebreid	1 juni 2001	geen bandeneis; Noord-Irak is vestigingsalternatief voor Centraal-Iraken	TK 19637, 589
<i>CENTRAAL-IRAK</i>				
VM	ingesteld	21 mei 2002	voor Centraal-Irak	TK 19637, 671
CB	ingesteld	25 november 2002	voor Centraal-Irak	TK 19637, 697
VM	beëindigd	25 november 2002	voor Centraal-Irak	TK 19637, 697
BM+VM	ingesteld	27 juni 2003	voor Centraal Irak	TK 19637, 750
BM+VM	beëindigd	27 juni 2004	voor Centraal-Irak	TK 19637, 830
terugkeer	bepikt	27 juni 2004	Noord-Irak is geen vestigingsalternatief meer voor Centraal-Iraken	TK 19637, 830
CB	beëindigd	24 februari 2006	voor Centraal-Irak	TK 19637, 1003
<i>NOORD-IRAK</i>				
VM	ingesteld	7 februari 2003	voor Noord-Irak; i.v.m. dreigende oorlog in Irak	TK 19637, 715
BM	ingesteld	21 maart 2003	voor Noord-Irak	TK 19637, 730
BM+VM	beëindigd	1 februari 2004	voor Noord-Irak; beëindiging i.v.m. verstrijken maximale duur van één jaar	TK 19637, 795

¹¹² Het onderscheid tussen Noord-, Centraal- en Zuid-Irak is oorspronkelijk ingegeven door de door de geallieerde strijdkrachten (van de USA, UK en Frankrijk) ingestelde no fly zones zowel in het Noorden (boven de 36e breedtegraad) als in het Zuiden van Irak (VN Veiligheidsraad resoluties: 678, 687 en 688). In het vreemdelingenbeleid is vervolgens (vanaf 1991) alleen het onderscheid tussen Noord-Irak en de rest van Irak gehandhaafd. Met Noord Irak wordt dan bedoeld op de provincies Dohuk, Erbil, Sulaymaniyya en Nieuw-Kirkuk (het noordelijke gedeelte van de provincie Al-Ta'mim) in het noorden van Irak, die onder controle van de PUK/KDP stonden en die (destijds) niet meer onder controle van het toenmalige centrale gezag in Bagdad (d.w.z. Saddam Hoessein) stonden (zie ook algemeen ambtsbericht Centraal-Irak van 9 april 2001 en het algemeen ambtsbericht Noord-Irak van november 2002).

Land/type	kwalficatie	datum	toelichting	(mogelijke) bron
IRAN				
gedoogd	effectief	begin 1990		NAV 1990, 1 p. 3
vvtv	gedoogd over in vvtv	1 januari 1994	i.w.tr. Vw 1994	Stb. 1993, 707
vvtv	beëindigd	25 januari 1995		TK 19637, 184
uvv	ingesteld	30 oktober 1997		TK 19637, 290
uvv	beëindigd	22 januari 1999		TK 19637, 413, 447
BM+VM	ingesteld	30 september 2005	voor de duur van 6 maanden; m.b.t. homoseksuele asielzoekers	TK 19637, 970
IVOORKUST				
BM+VM	ingesteld	24 november 2004		TK 19637, 878
BM+VM	beëindigd	27 november 2005		TK 19637, 941, 988
CB	ingesteld	28 november 2005		TK 19637, 941, 988
<i>nog steeds geldend</i>				
LIBERIA				
vvtv	effectief	begin 1994	onbeperkt	-
vvtv	gewijzigd	16 februari 1996	uitzetting beperkt tot Liberianen die geen banden hadden met Monrovia	TK 19637, 173, 186
vvtv	gewijzigd	27 september 1996	geen beperkingen	
vvtv	beëindigd	27 maart 1998		TK 19637, 173, 186, 212, 330 en 327
BM+VM	ingesteld	27 juni 2003		TK 19637, 750
BM+VM	beëindigd	27 juni 2004		TK 19637, 794
RWANDA				
vvtv	ingevoerd	24 mei 1995		TK 19637, 565
vvtv	beëindigd	22 februari 2001		TK 19637, 565

Land/type	kwalificatie	datum	toelichting	(mogelijke) bron
SIERRA LEONE				
uvv	ingesteld	april 1995		REK 29 april 1999
vvtv	uvv over in vvtv	8 januari 1996	afkomstig uit het binnenland en geen familie of opvang in Freetown of omgeving	TK 19637, 165
vvtv	beëindigd	18 oktober 1996		Stcrt. 1997, 8 p. 10
uvv	ingesteld	2 juni 1997		REK 29 april 1999; TK 19637, 266
uvv	beëindigd	14 september 1998	Freetown is vestigingsalternatief	TK 19637, 363
uvv	ingesteld	16 maart 1999		TK 19637, 503
uvv	beëindigd	3 januari 2000		TK 19637, 490, 503
uvv	ingesteld	14 juni 2000		TK 19637, 528, 589, 602
CB	ingesteld	1 juni 2001		TK 19637, 589, 683; TBV 2000/2001/20
CB	beëindigd	16 september 2002		TK 19637, 683; TBV 2002/45; Vc 2000/2004/42
SOEDAN				
gedoogd	effectief	1991	-	
vvtv	gedoogd over in vvtv	1 januari 1994	i.w.tr. Vw 1994	Stb. 1993, 707
vvtv	beperkt	22 maart 1996	beperkt tot Zuid-Soedan	TK 19637, 176
vvtv	uitgebreid	9 mei 1996	ook voor Nuba	TK 19637, 186
vvtv	beperkt	20 november 1998	niet meer voor Noord-Soedan en Soedanezen die langer dan zes maanden in het noorden hadden verbleven	TK 19637, 395

Land/type	kwalificatie	datum	toelichting	(mogelijke) bron
SOEDAN (VERVOLG)				
vvtv	uitgebreid/gewijzigd	1 september 1999	n.a.v. REK 2/6/99; het CB-beleid gold oorspronkelijk voor alle personen afkomstig uit Zuid-Soedan en behorende tot de niet-Arabische en Nuba-bevolkingsgroepen	TK 19637, 272
vvtv	beperkt/gewijzigd	3 september 2000	vanaf 3 september 2000 werd een verblijfsalternatief tegengeworpen aan personen die direct voorafgaand aan hun vertrek gedurende langere tijd in Noord-Soedan hadden verbleven	
CB	vvtv over in CB	1 april 2001	i.w.tr. Vw 2000	
CB	uitgebreid /gewijzigd	22 april 2004	uitbreiding van het CB-beleid tot personen afkomstig uit de gebieden Noord-, West- en Zuid-Darfur, zij het ook met de beperking dat personen die gedurende zes maanden of langer probleemloos in het noorden hebben verbleven niet voor categoriale bescherming in aanmerking komen	TK 19637, 814
CB	beperkt/gewijzigd	1 september 2005	Per 1 september 2005 is het CB-beleid voor Soedanezen uit het Nuba-gebergte en voor Zuid-Soedanezen van niet-Arabische afkomst beëindigd. Het CB-beleid voor niet-Arabische bevolkingsgroepen uit Darfur blijft ongewijzigd	TK 19637, 1025
<i>nog steeds geldend</i>				
SOMALIË				
gedoogd	effectief	januari 1992		TK 19637, 134
vttv-hum	gedoogd over in vttv-hum	(medio) 1992	in de loop van 1992 wordt incidenteel (en voortlopend op de later algemeen ingevoerde vttv) een vttv-humanitair afgegeven in plaats van de gedoogdenverklaring	
vvtv	vttv-hum over in vttv	1 januari 1994	i.w.tr. Vw 1994	
vvtv	beëindigd	23 augustus 1995	uitzettingen nog niet feitelijk hervat	TK 19637, 134
vvtv	ingesteld/beperkt	19 juni 1996	mede n.a.v. Rb Den Haag (n.z. Zwolle) 3 sept. 1996 en REK (zitting) 23 jan. 1997 n.a.v. incident terugzending gestopt	TK 19637, 197 en 235

Land/type	kwalificatie	datum	toelichting	(mogelijke) bron
SOMALIË (VERVOLG)				
vvtv	beperkt	27 januari 1997	uitzetting hervat naar het Noorden van Somalië; geen uitzetting naar Mogadishu, Kismayo, Baidoa en Gedo en overige delen van Midden- en Zuid-Somalië	TK 19637, 235
vvtv	beperkt	20 november 1998	slechts Digil-clan leden, clanlozen en minderheden die hun woongebied uitsluitend in de zuidelijke provincies hebben komen nog in aanmerking voor een vvtv	TK 19637, 395
vvtv	beperkt	3 april 2000		TK 19637, 520
CB	vvtv over in CB	1 april 2001	i.w.tr. Vw 2000	
CB	beëindigd	24 september 2001		TK 19637, 606
				TBV 2001/35
VM	ingesteld	16 juni 2004	t.a.v. afgewezen asielzoekers uit Somalië die behoren tot een minderheid en die geen banden hebben in het verblijfsalternatief van Somalië;	Stcrt. 2004. 112 p.15
VM	gewijzigd	11 februari 2005	wijz. Vc 2000, 2005/8; mede i.v.m. uitspraak Pres. EHRM (interim measure 31/08/2004) en ABRvS (17/12/2004) t.a.v. afgewezen asielzoekers uit Somalië die niet afkomstig zijn uit Somaliland, Puntland of Zuid-Mudug	Stcrt. 2005, 32, p. 22
VM	beëindigd	1 juli 2005	wijz. Vc 2000, 2005/34 VM kon niet meer worden verlengd	Stcrt. 2005, 123, p. 10
CB	opnieuw ingesteld:	25 juni 2005	mede i.v.m. uitspraak EHRM en daaraan refererende uitspraak van ABRvS voor bepaalde groepen Somalische asielzoekers; het betreft personen van Somalische nationaliteit die niet afkomstig zijn uit Puntland of Somaliland, met uitzondering van de provincies Sool en Sanaag	Stcrt. 2005, 122, p. 11
<i>nog steeds geldend</i>				

BIJLAGE 2

Mondiale instroomcijfers

Legenda

Zoals gehanteerd bij alle grafieken:

Oud-Europa

Oos	Oostenrijk
Bel	België
DK	Denemarken
Fin	Finland
Fr	Frankrijk
D	Duitsland
Gr	Griekenland
Ier	Ierland
It	Italië
Lux	Luxemburg
NL	Nederland
Nor	Noorwegen
Ptg	Portugal
Sp	Spanje
Sw	Zweden
CH	Zwitserland
VK	Verenigd Koninkrijk

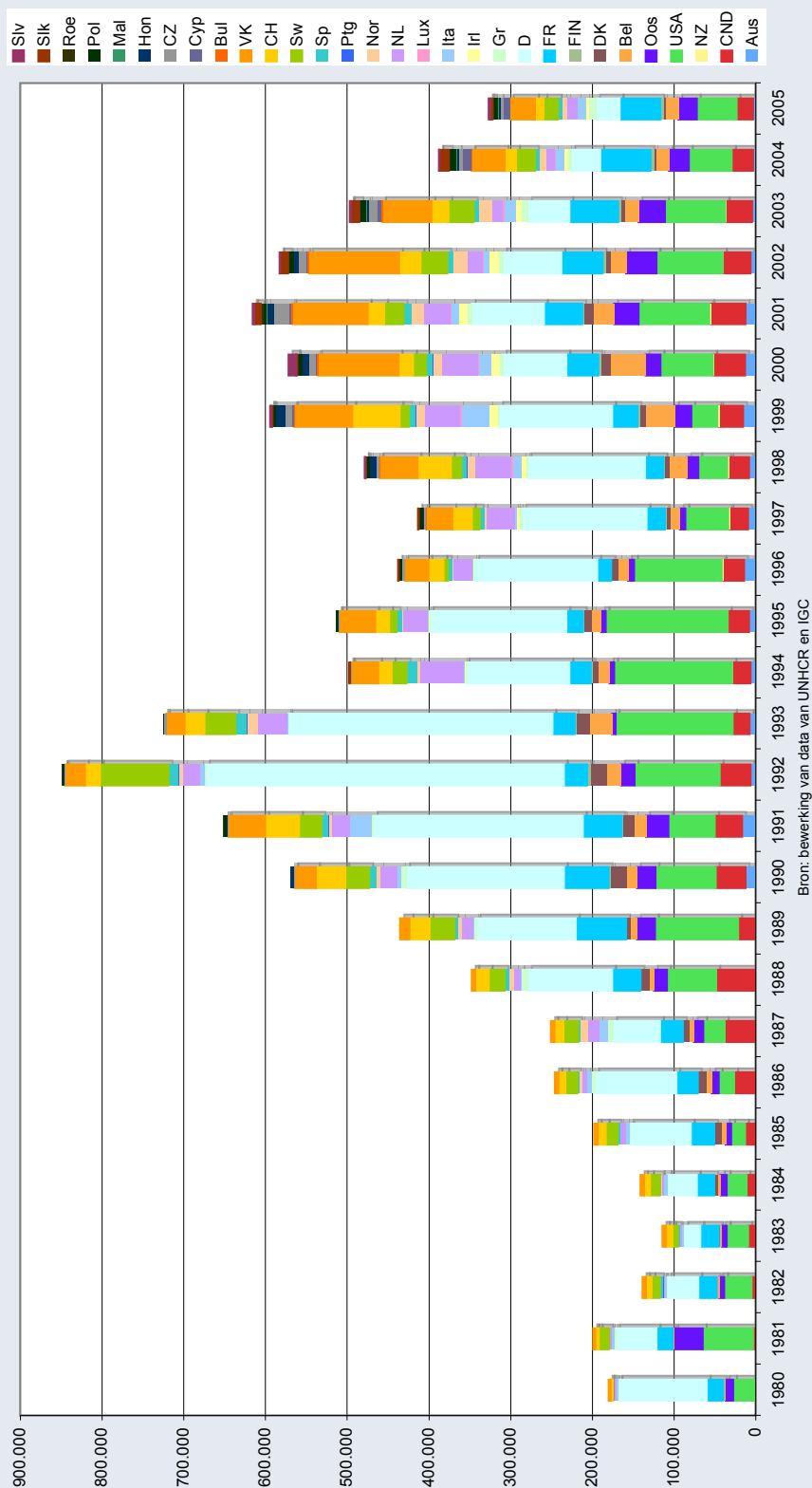
Nieuw-Europa

Bul	Bulgarije
Cyp	Cyprus
CZ	Tsjechië
Hon	Hongarije
Mal	Malta
Pol	Polen
Roe	Roemenië
Slk	Slowakije
Slv	Slovenië

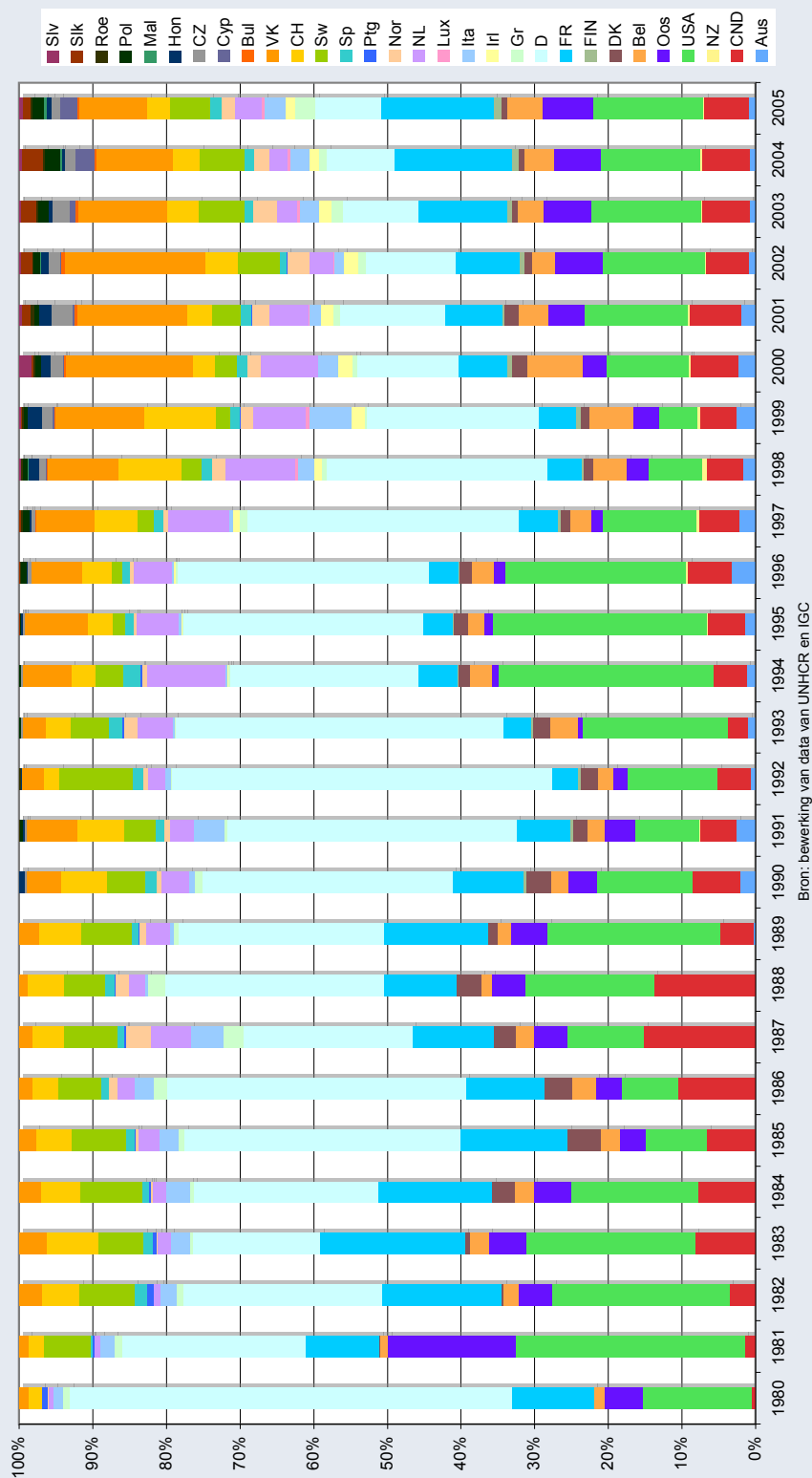
Buiten-Europa

Aus	Australië
CND	Canada
NZ	Nieuw Zeeland
USA	Verenigde Staten van Amerika

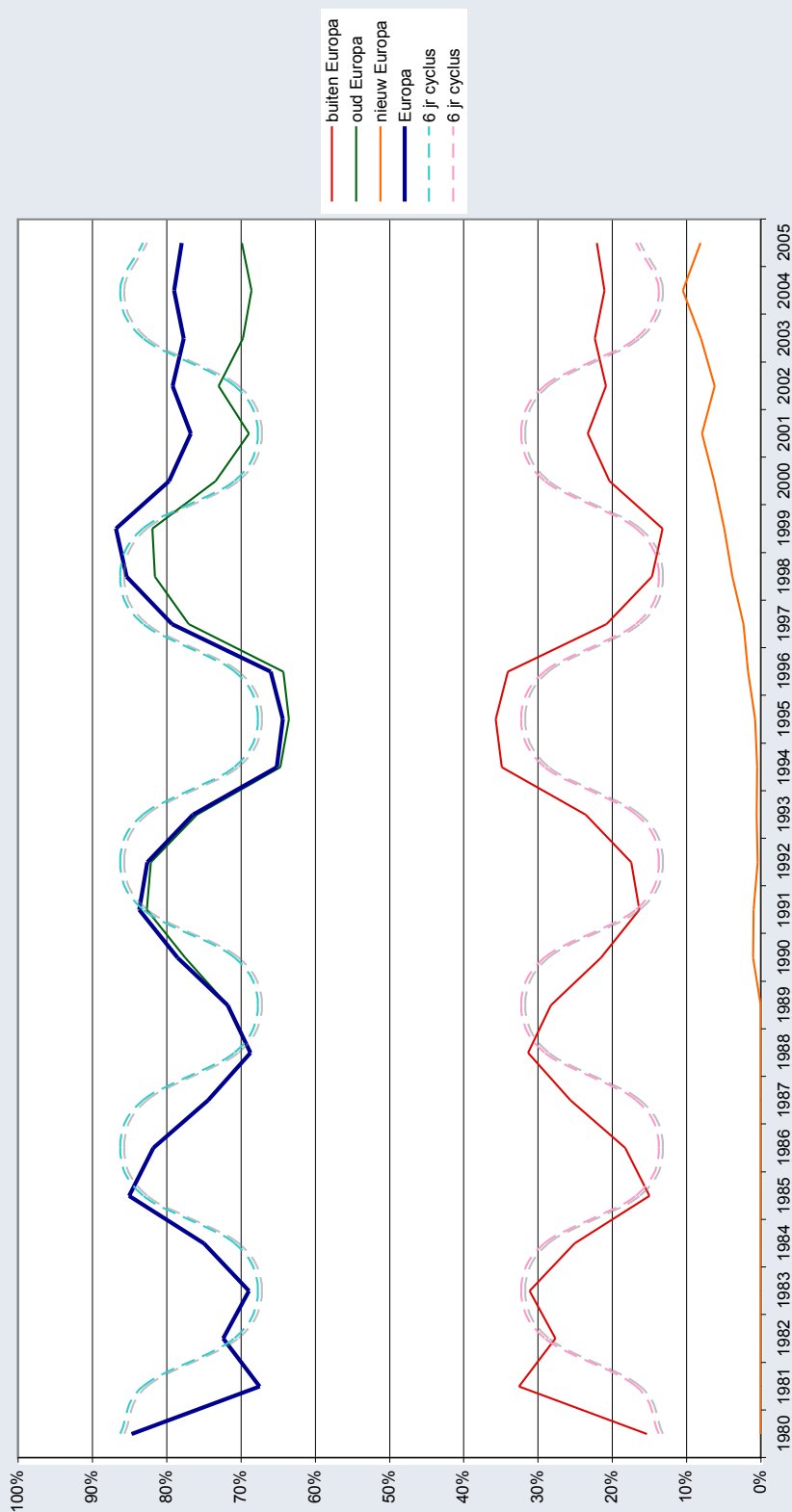
Grafiek 2.1: Absolute instroom per jaar van alle asielzoekers in 28 landen per land van opvang



Grafiek 2.2: Relatieve instroom per jaar van alle asielzoekers in 28 landen per land van opvang

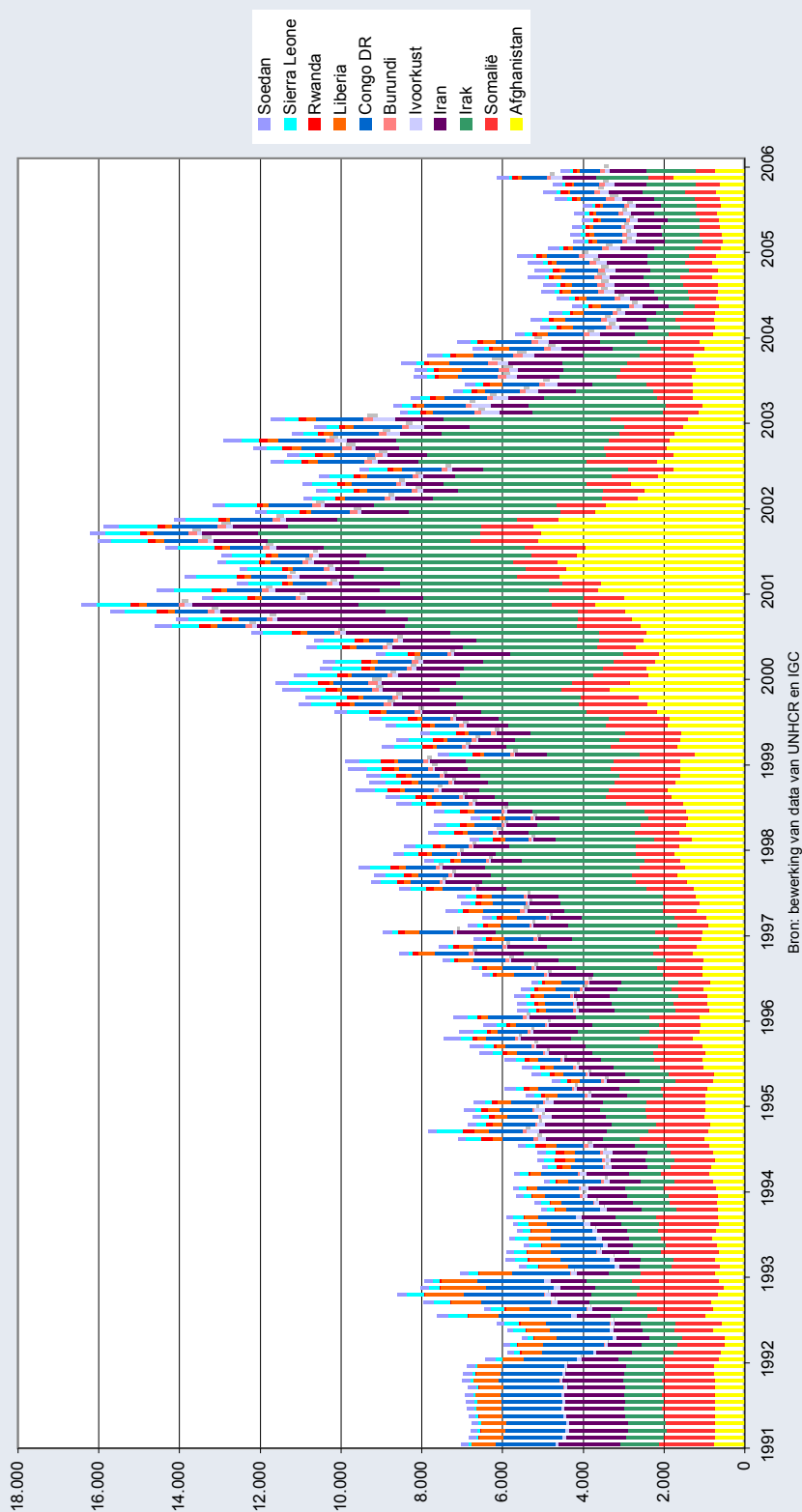


Grafiek 2.3: Verdeling van de instroom per jaar van alle asielzoekers wereldwijd per regio van opvang



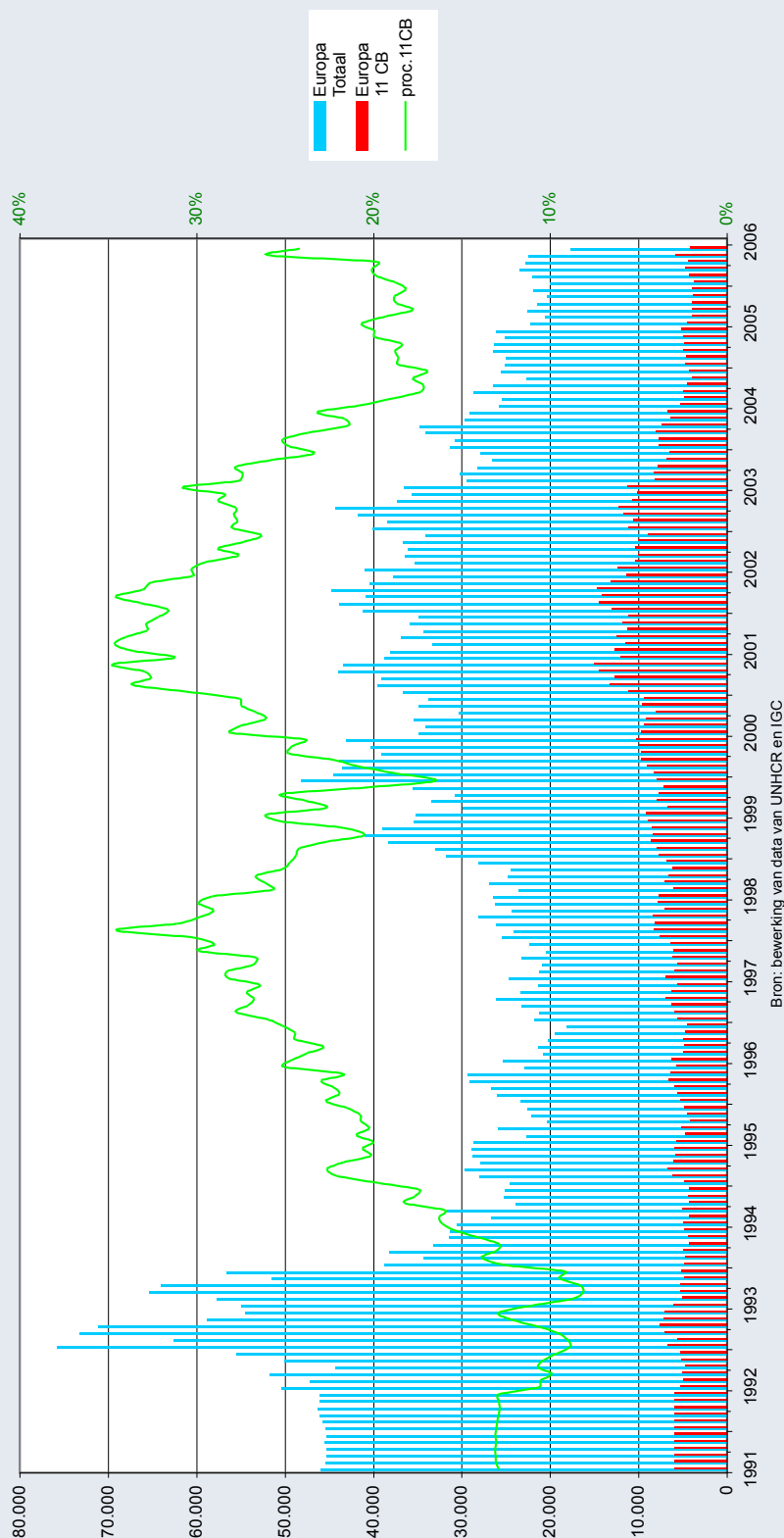
Bron: bewerking van data van UNHCR en IGC

Grafiek 2.4: Absolute instroom van asielzoekers per maand uit 11 CB-landen wereldwijd

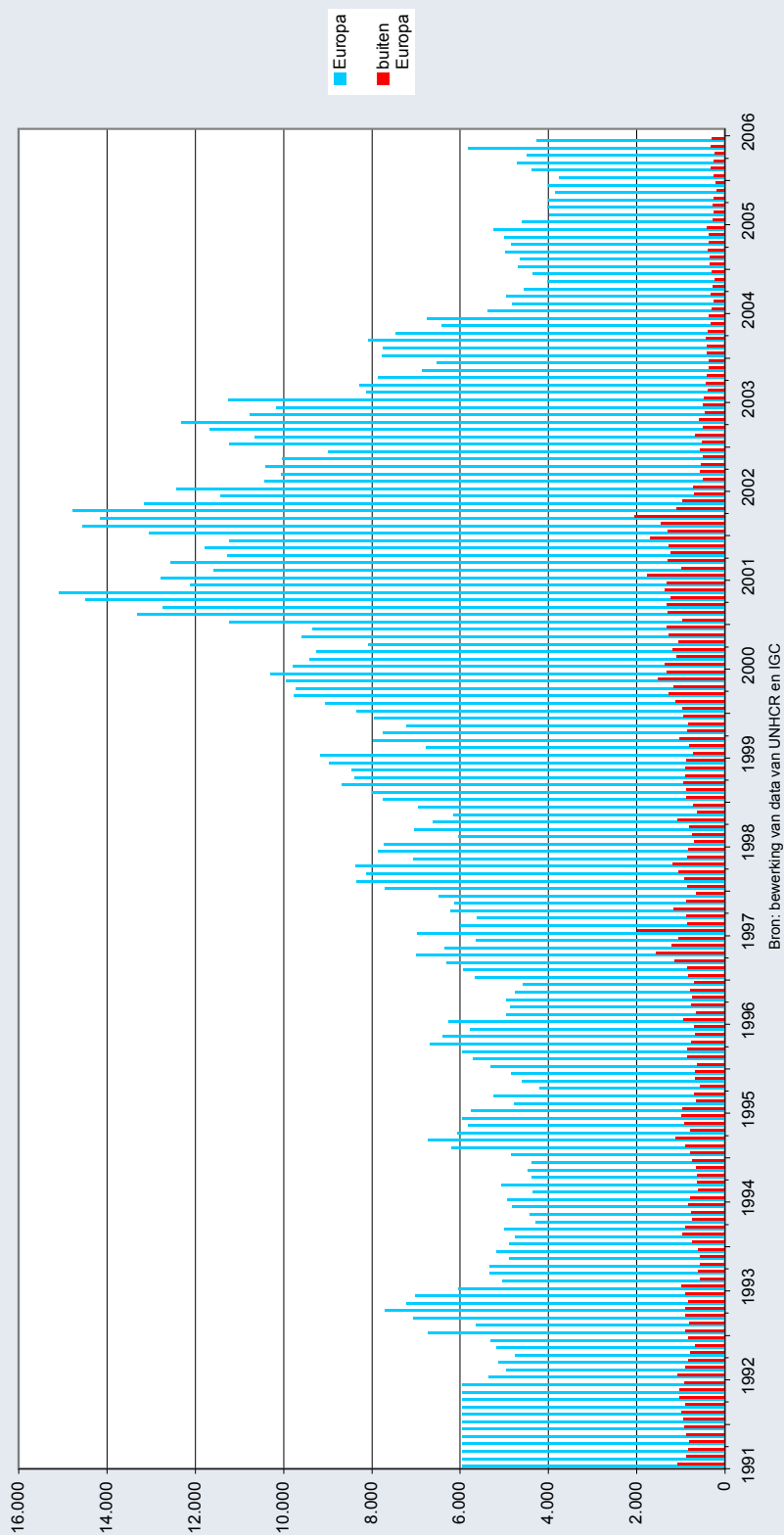


Europese instroomcijfers

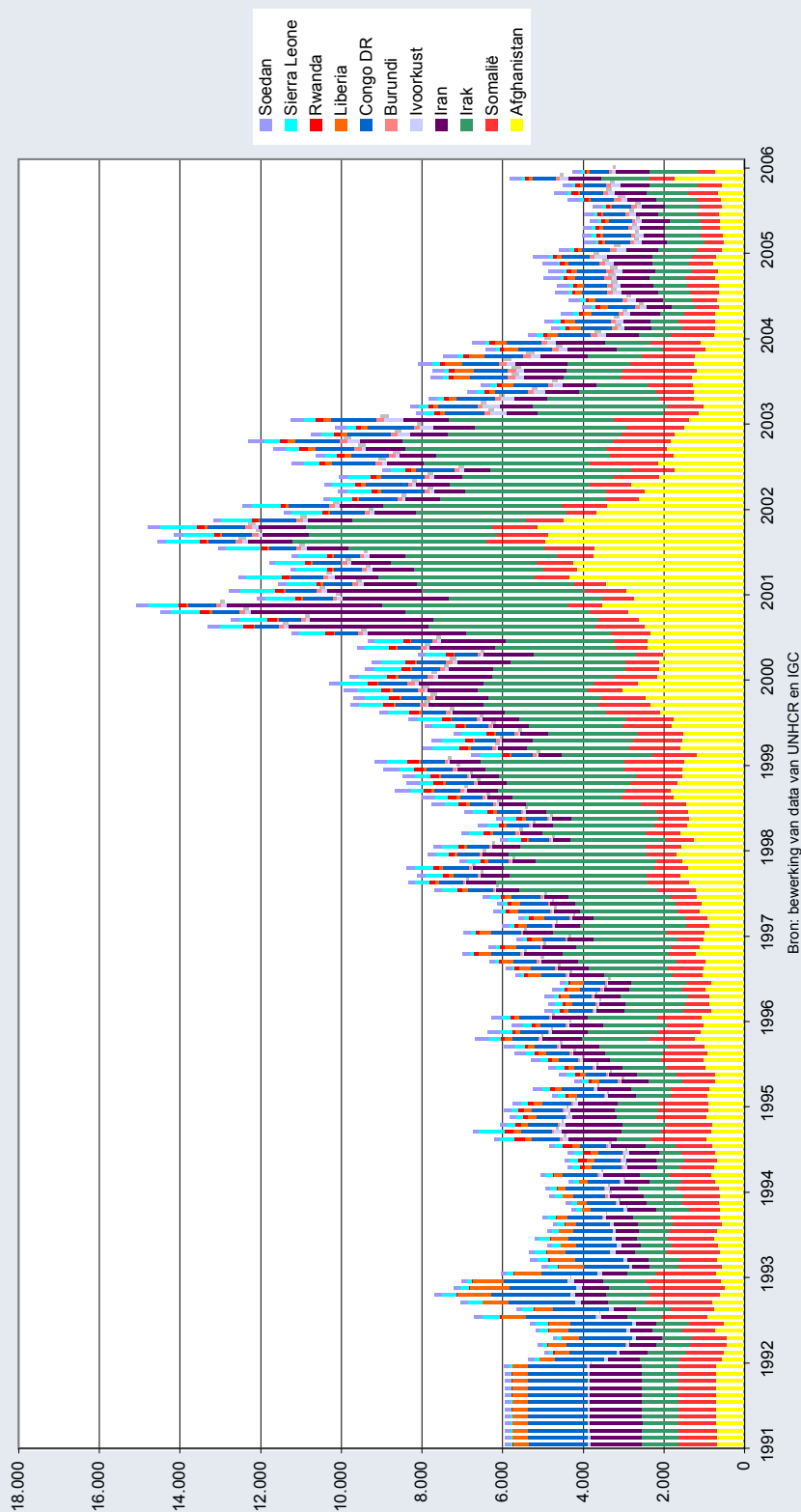
Grafiek 3.1: Absolute instroom van asielzoekers per maand in Europa uit alle landen van herkomst en alleen uit 11 CB-landen



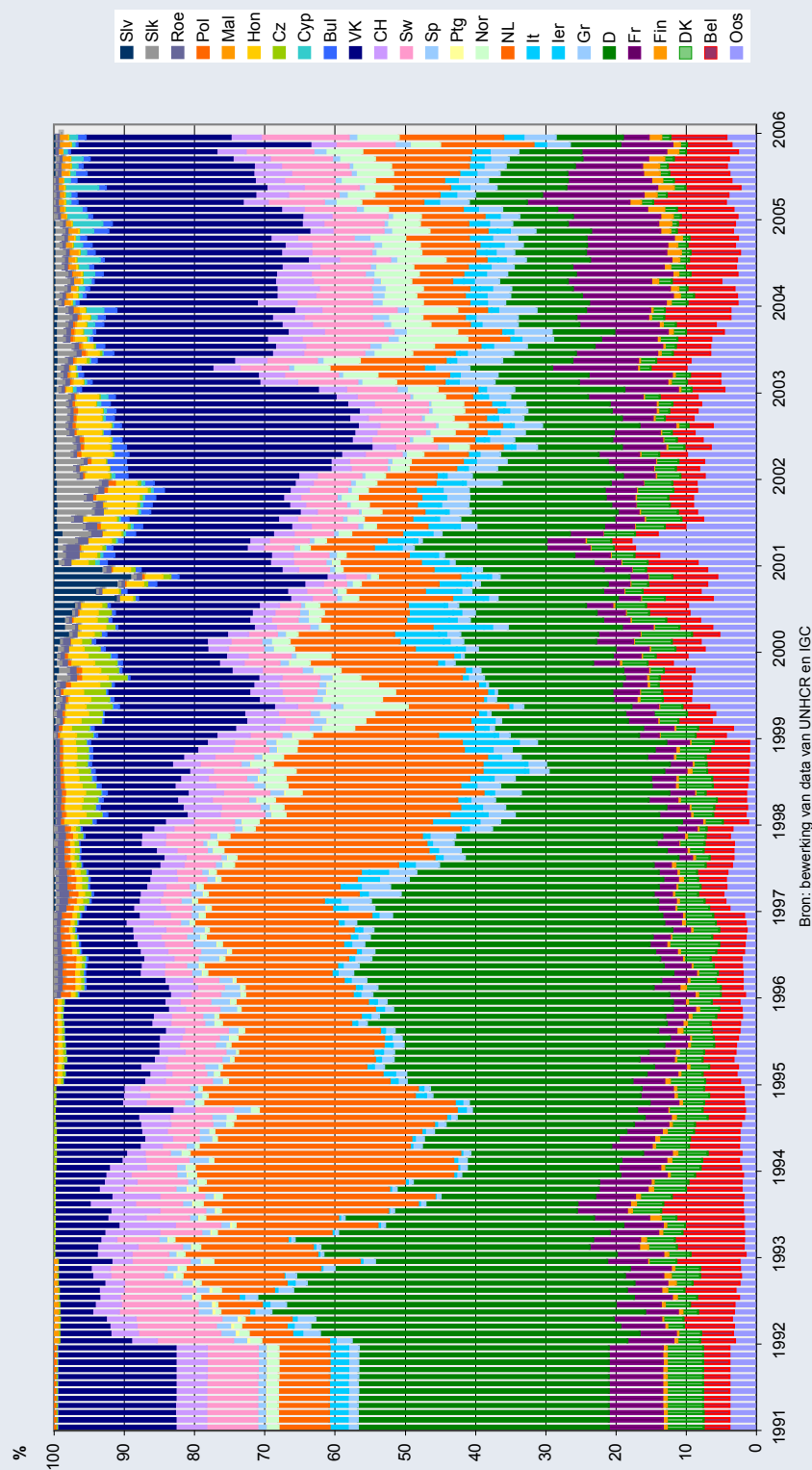
**Grafiek 3.2: Absolute instroom van asielzoekers per maand uit 11 CB-landen
in Europa en buiten Europa**



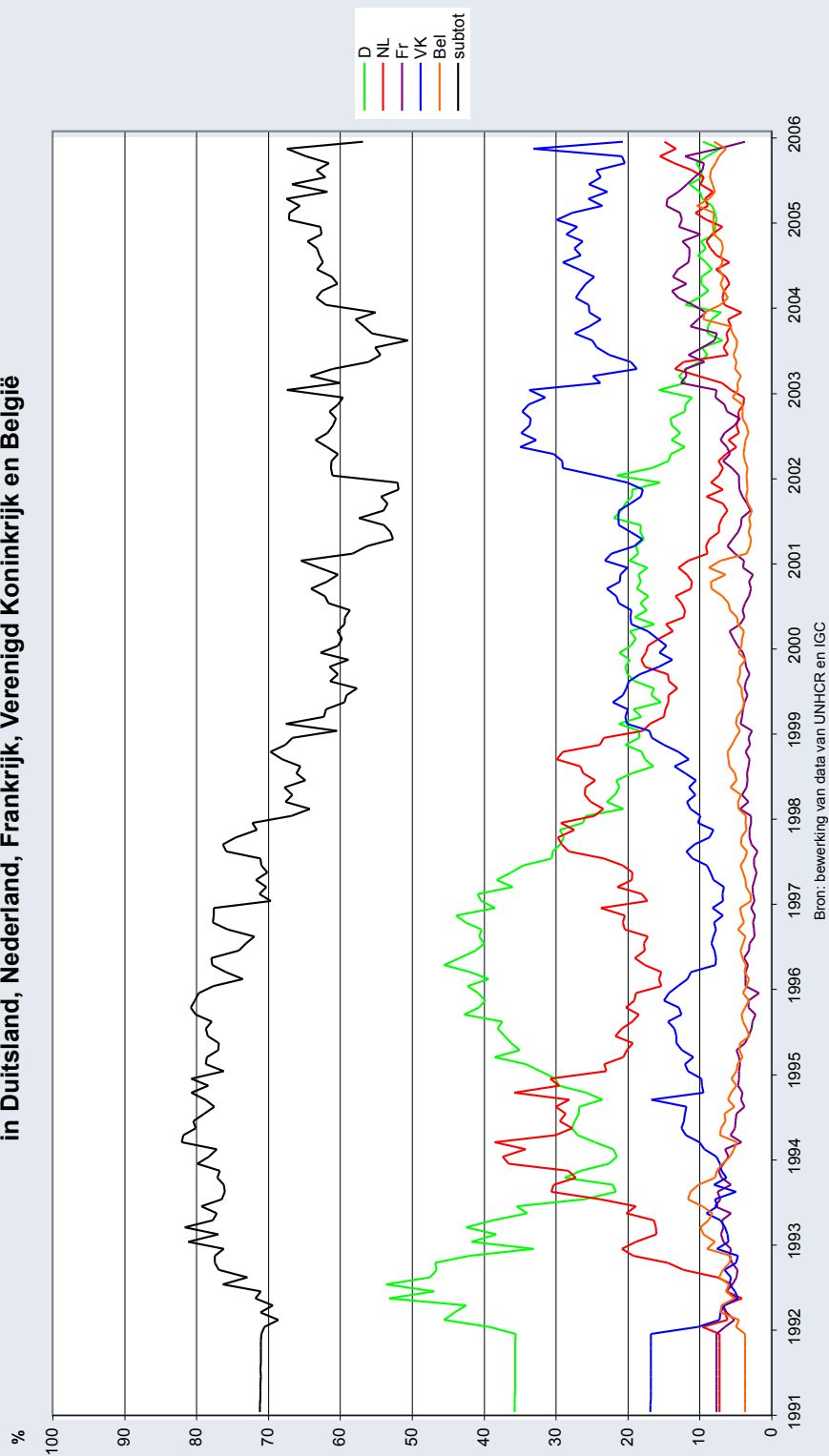
Grafiek 3.3: Absolute instroom van asielzoekers per maand uit 11 CB-landen in Europa



Grafiek 3.4 Relatieve instroom per maand in Europa van asielzoekers uit 11 CB-landen
(Afghanistan, Burundi, DR Congo, Irak, Iran, Ivoorkust, Liberia, Rwanda, Sierra Leone, Soedan, Somalië)

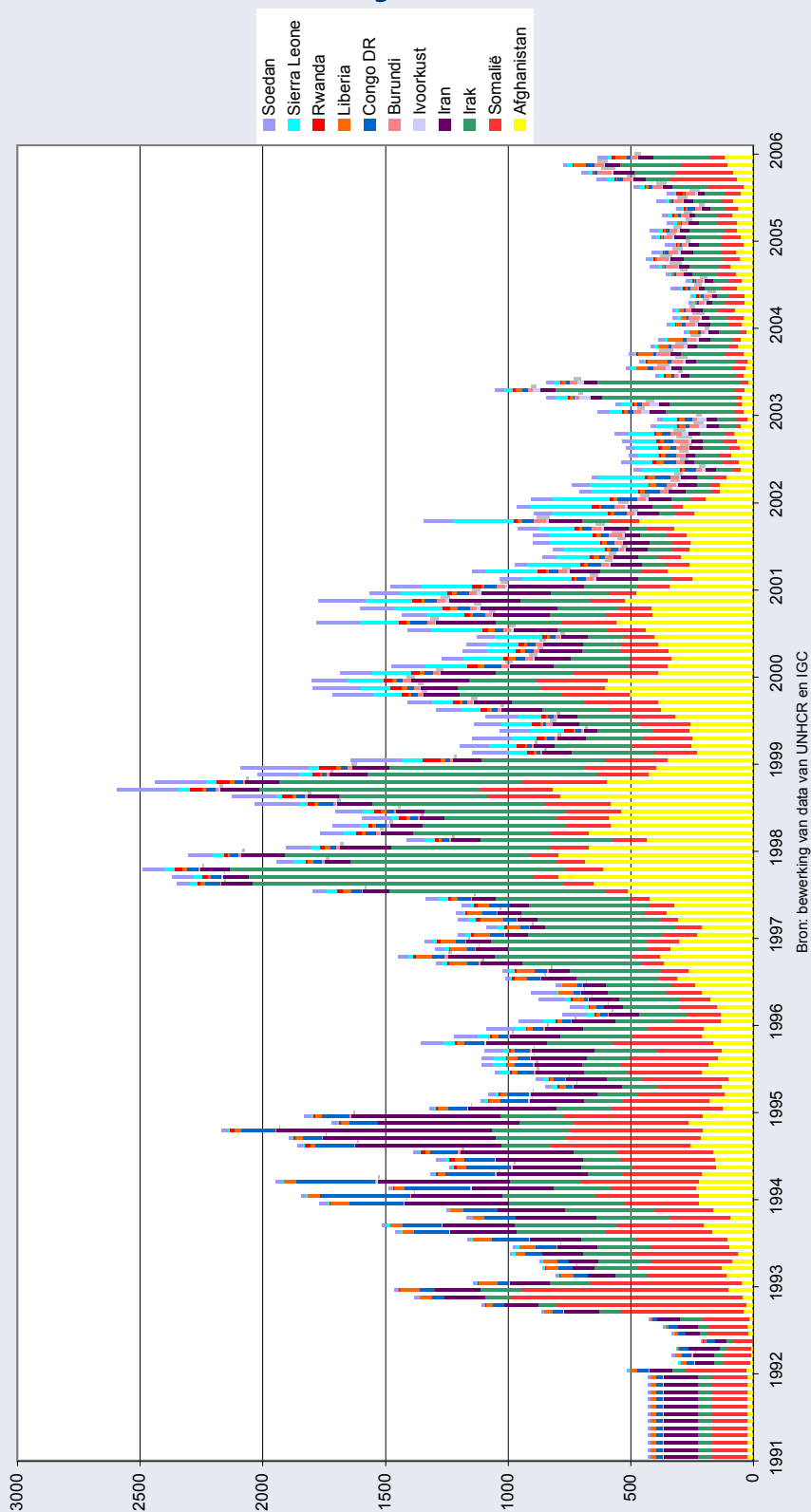


Grafiek 3.5: Relatieve instroom van asielzoekers per maand uit 11 CB-landen in Duitsland, Nederland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en België

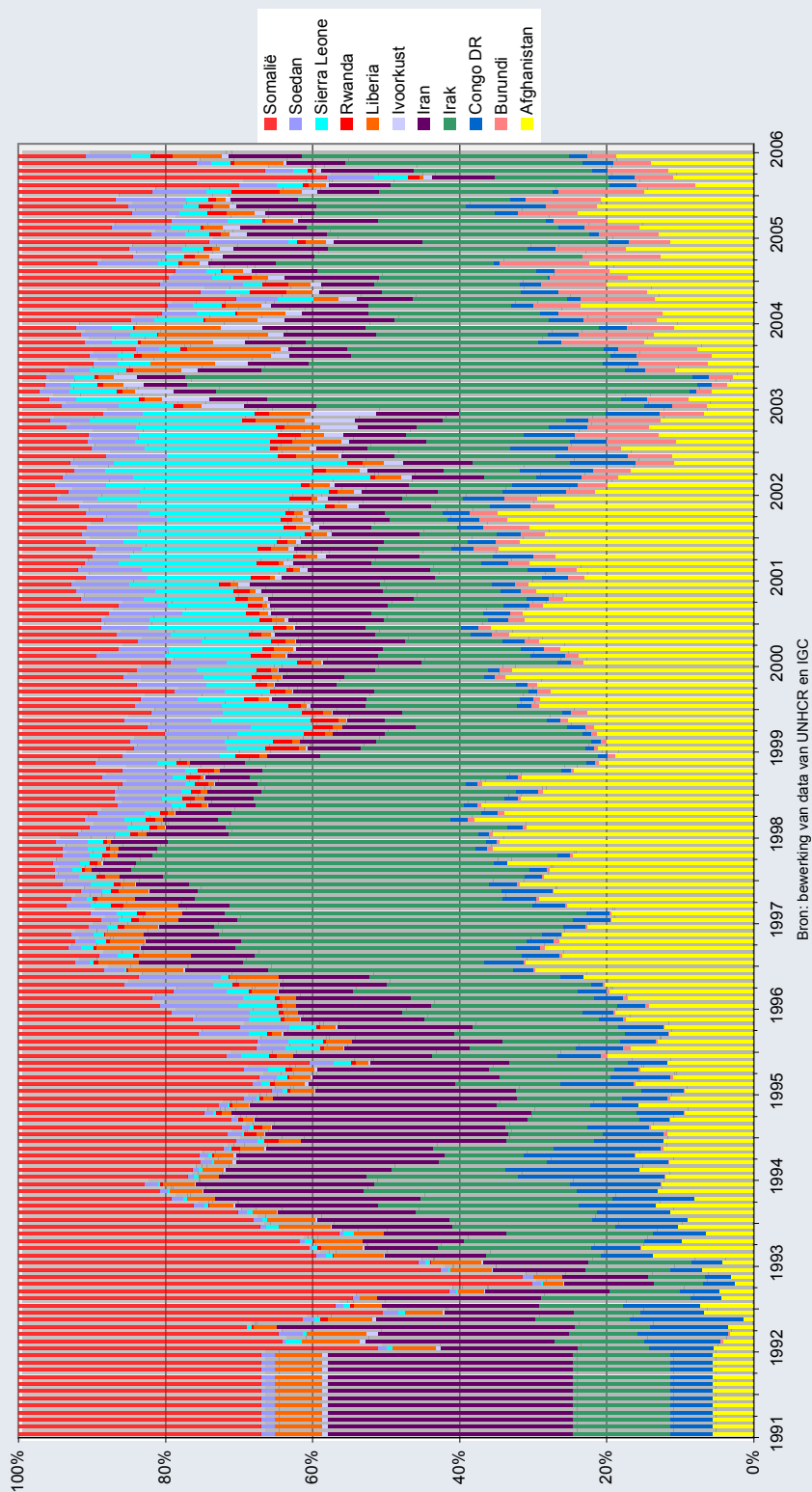


Nederlandse instroomcijfers

Grafiek 4.1: Absolute instroom van asielzoekers per maand uit 11 CB-landen in Nederland



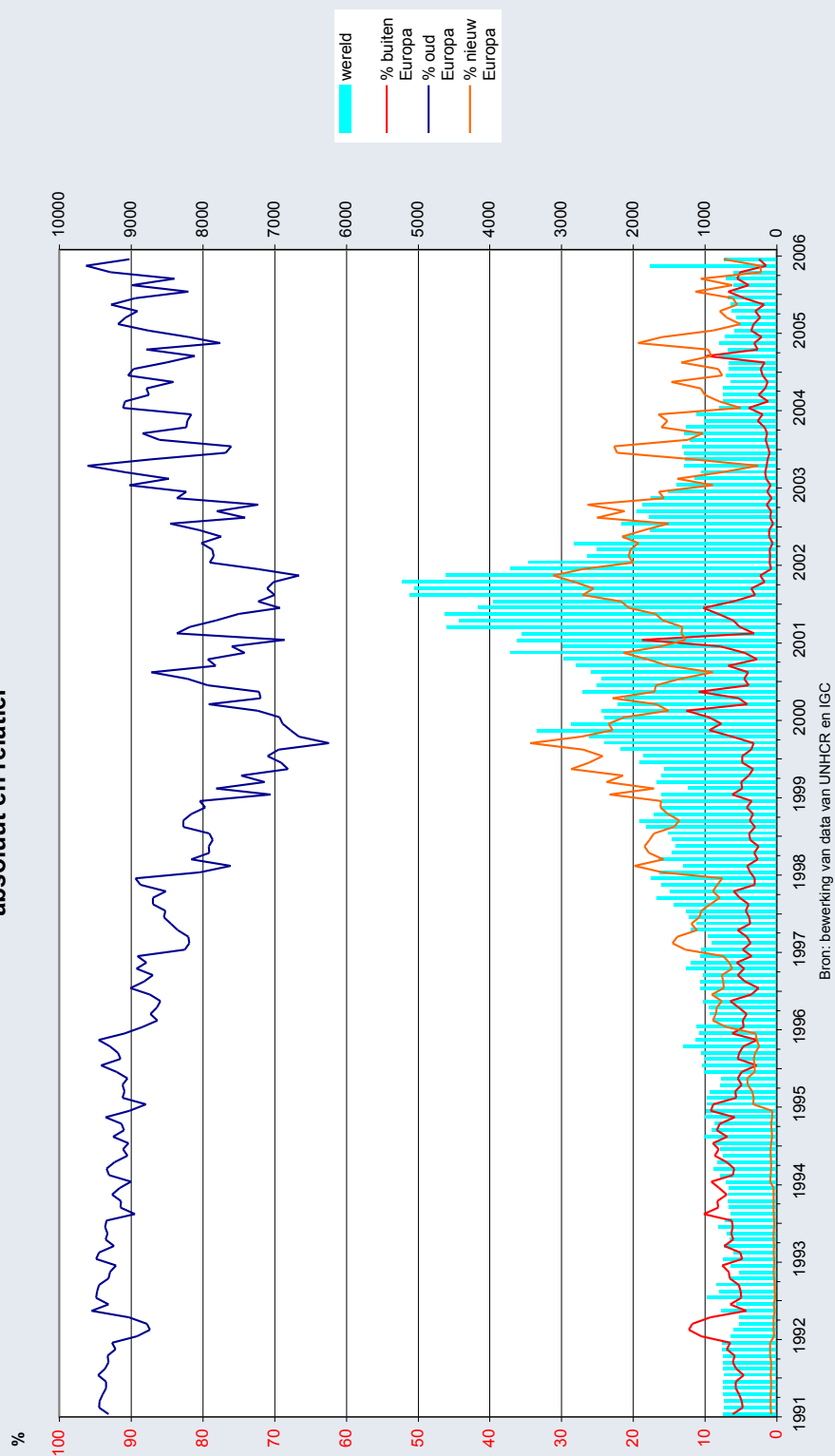
Grafiek 4.2: Relatieve instroom van asielzoekers per maand uit 11 CB-landen in Nederland



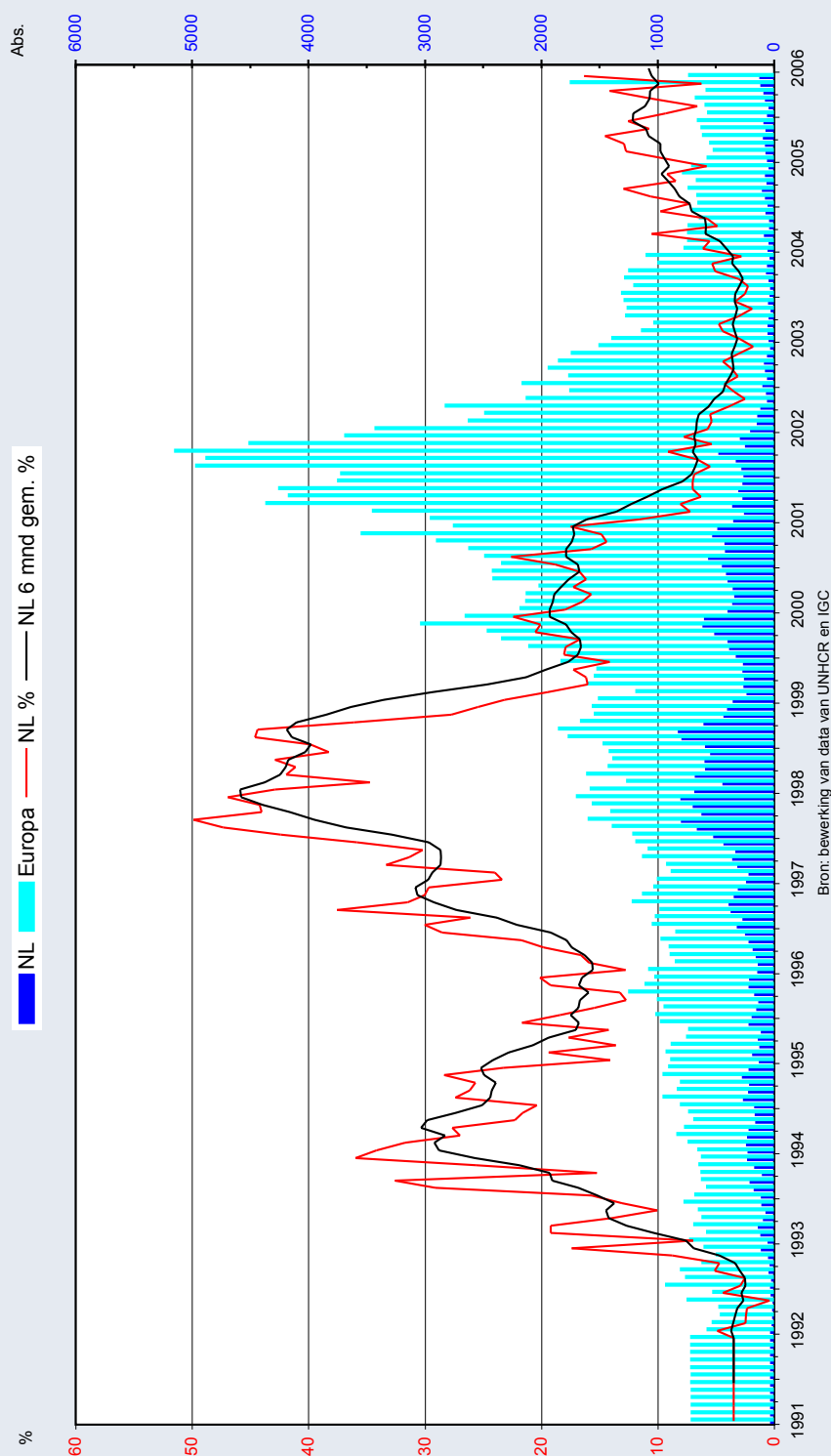
BIJLAGE 5

Afghanistan

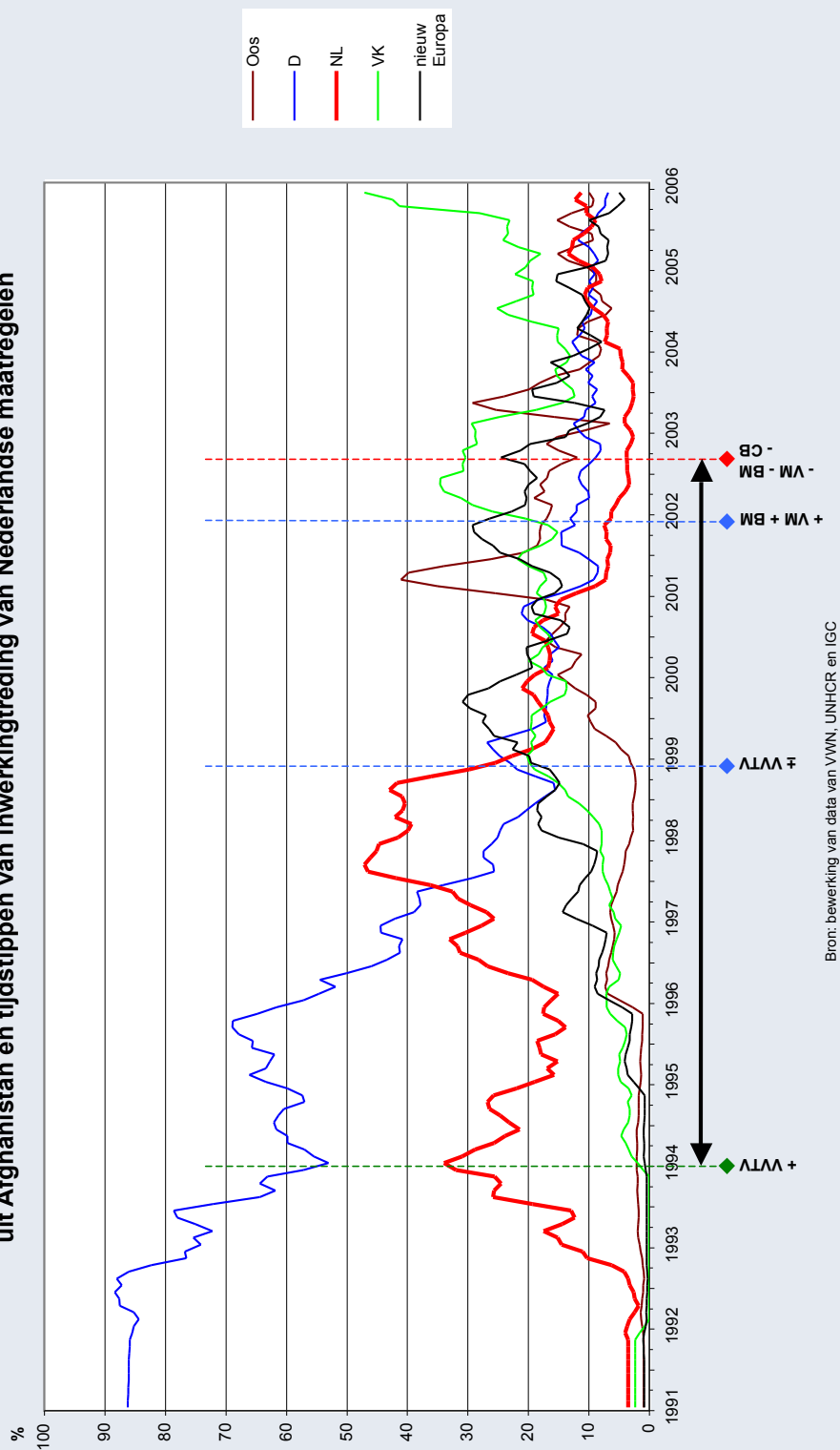
**Grafiek 5.1: Verdeling van asielzoekers per maand uit Afghanistan over de wereld
absoluut en relatief**



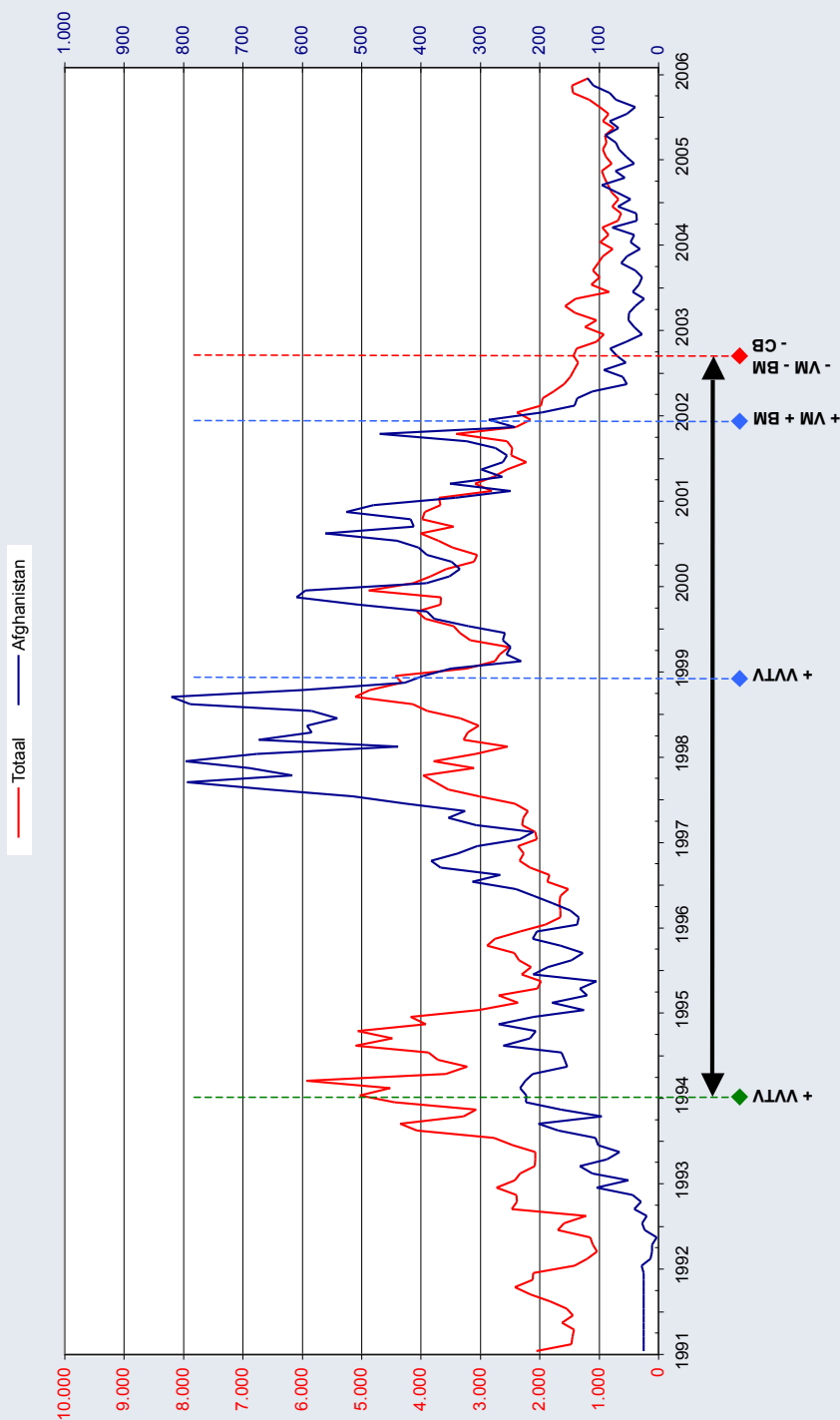
Grafiek 5.2: Absolute en relatieve instroom in Nederland en Europa van asielzoekers per maand uit Afghanistan



Grafiek 5.3: Relatieve instroom in enkele Europese landen (gem. >5%) van asielzoekers per maand uit Afghanistan en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen

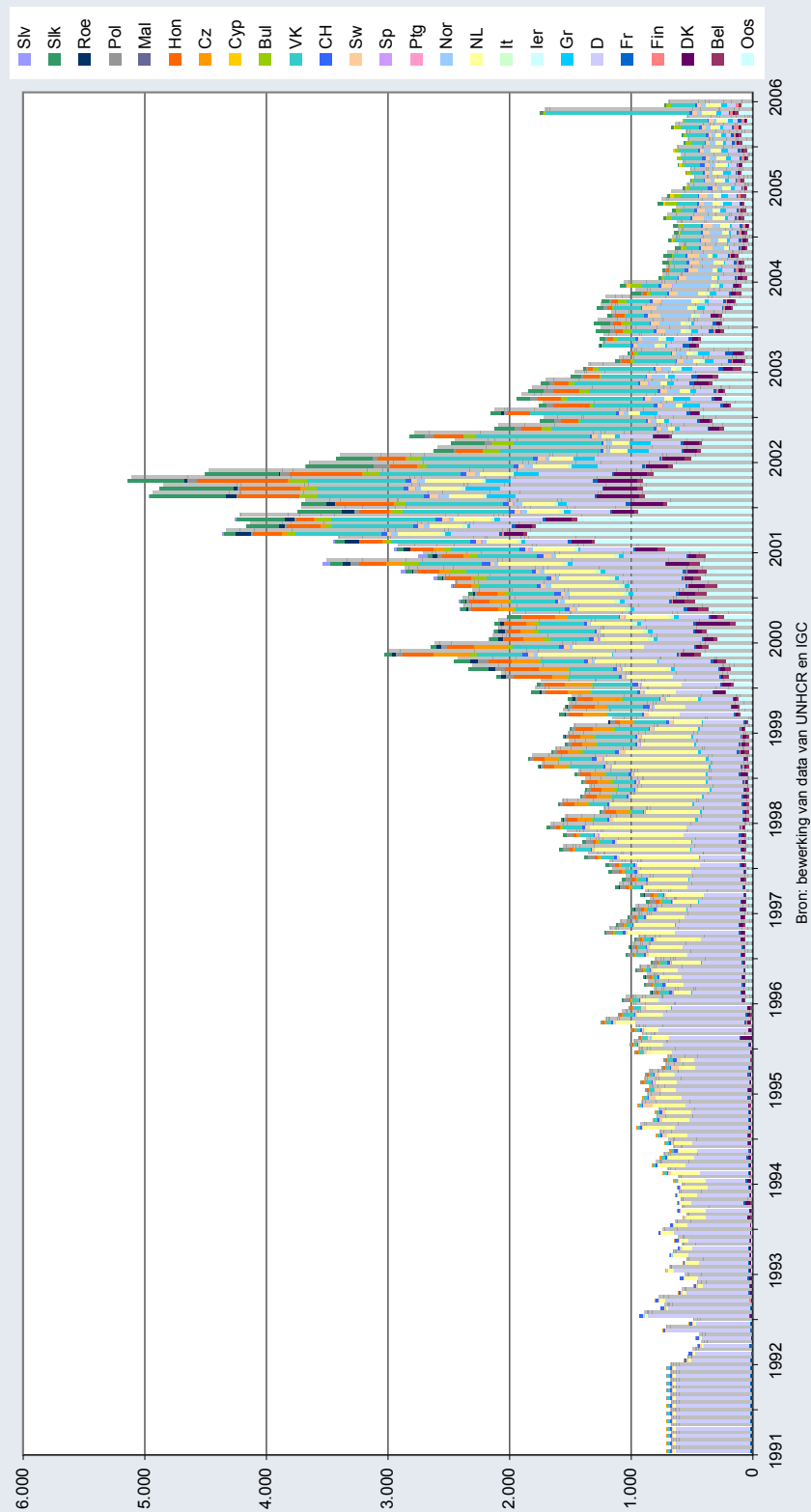


Grafiek 5.4: Absolute instroom van alle asielzoekers per maand in Nederland en alleen uit Afghanistan en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen



Bron: bewerking van data van VWN, UNHCR en IGC

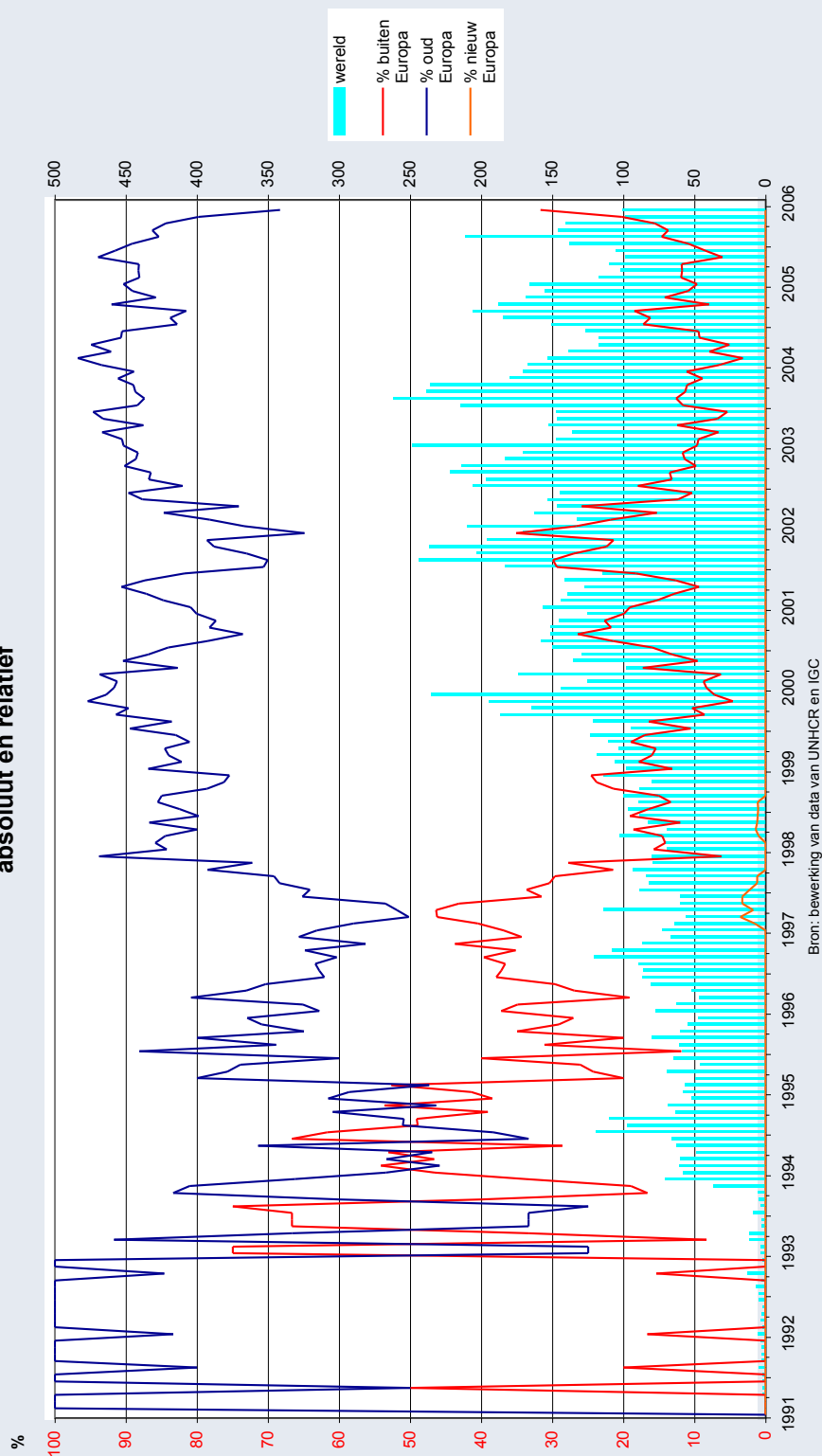
Grafiek 5.5: Absolute instroom in 25 Europese landen van asielzoekers per maand uit Afghanistan



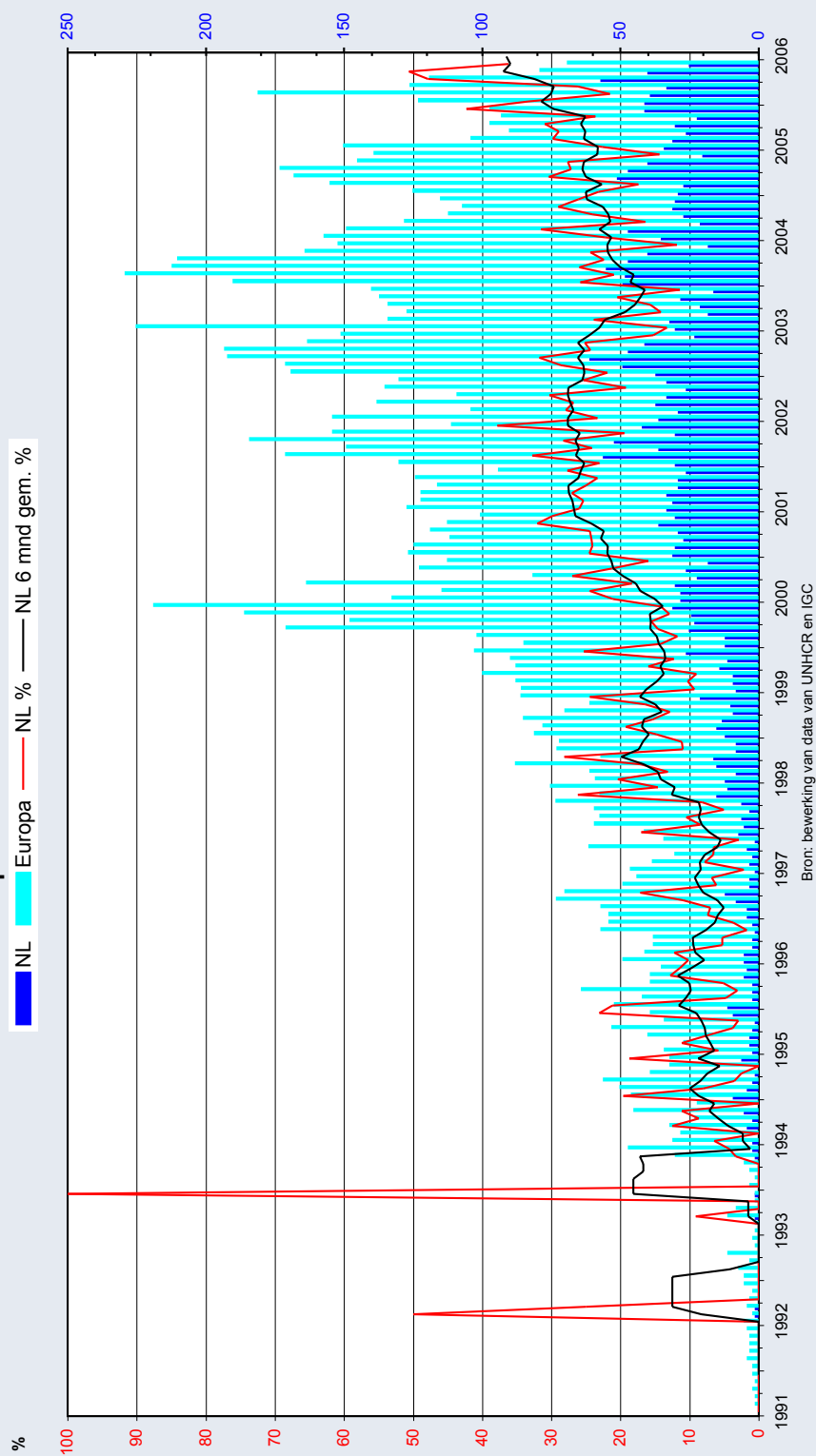
BIJLAGE 6

Burundi

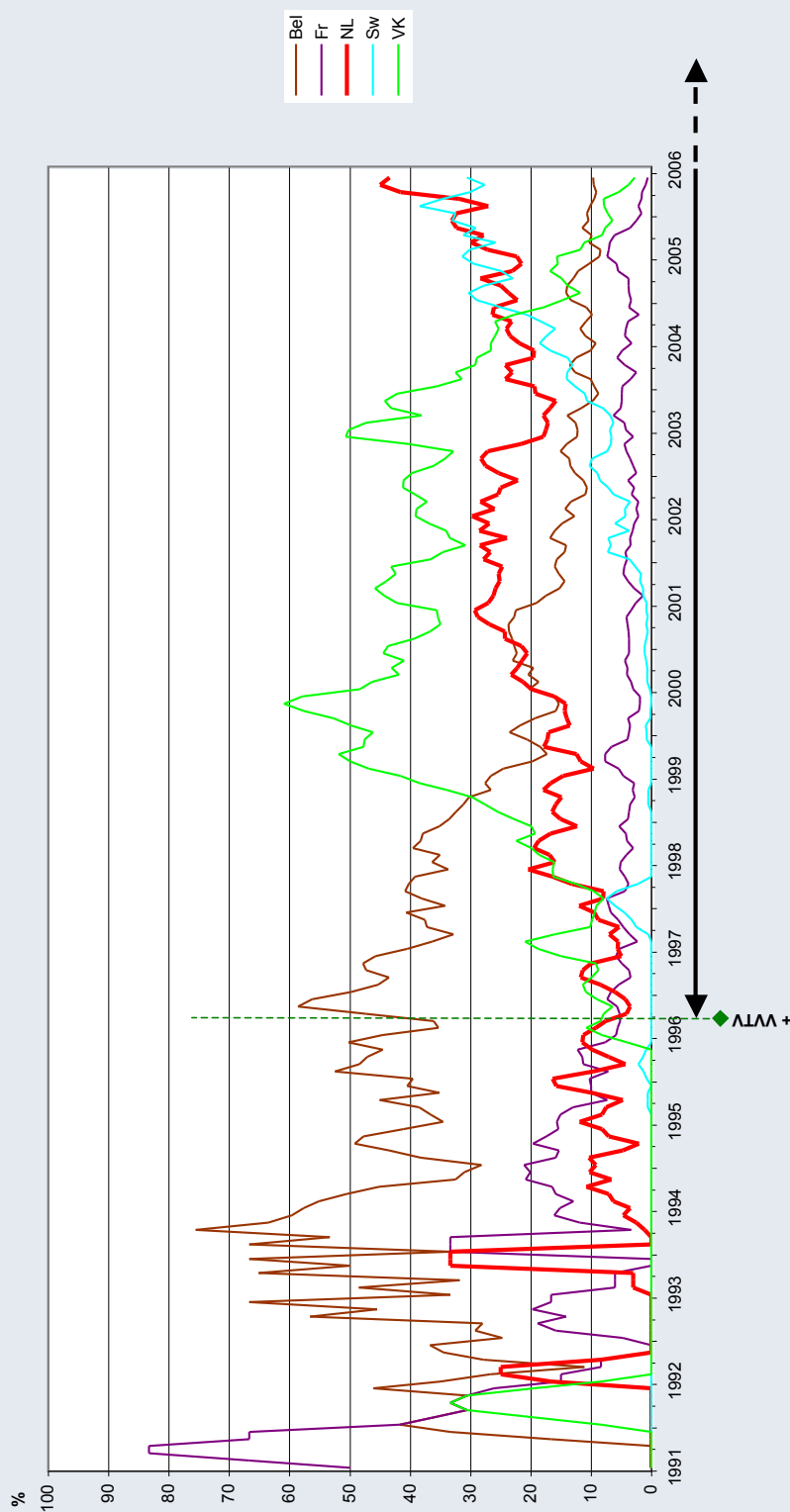
Grafiek 6.1: Verdeling van asielzoekers per maand uit Burundi over de wereld
absoluut en relatief



Grafiek 6.2: Absolute en relatieve instroom in Nederland en Europa van asielzoekers per maand uit Burundi

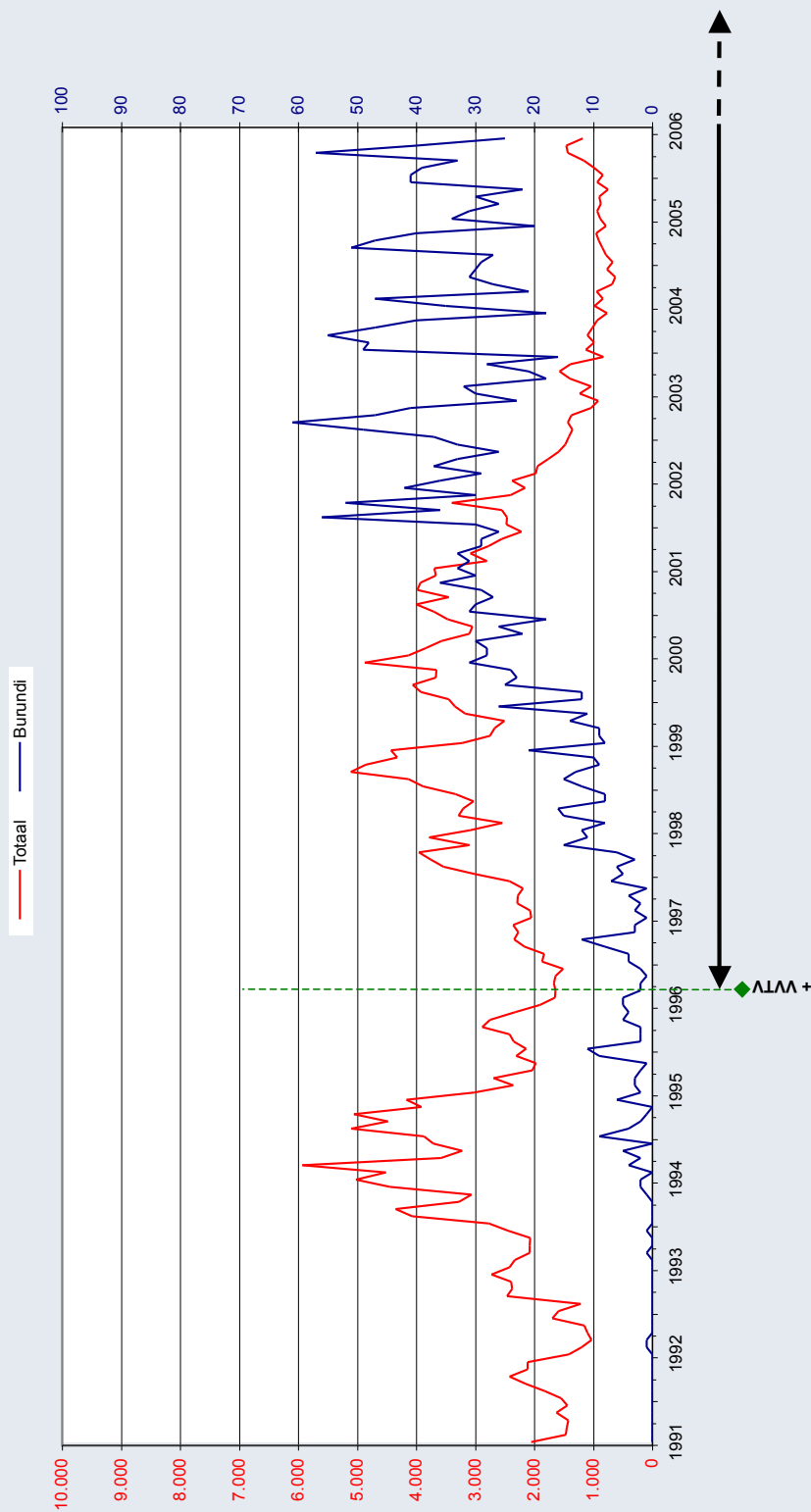


Grafiek 6.3: Relatieve instroom in enkele Europese landen (gem. >5%) van asielzoekers per maand uit Burundi en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen



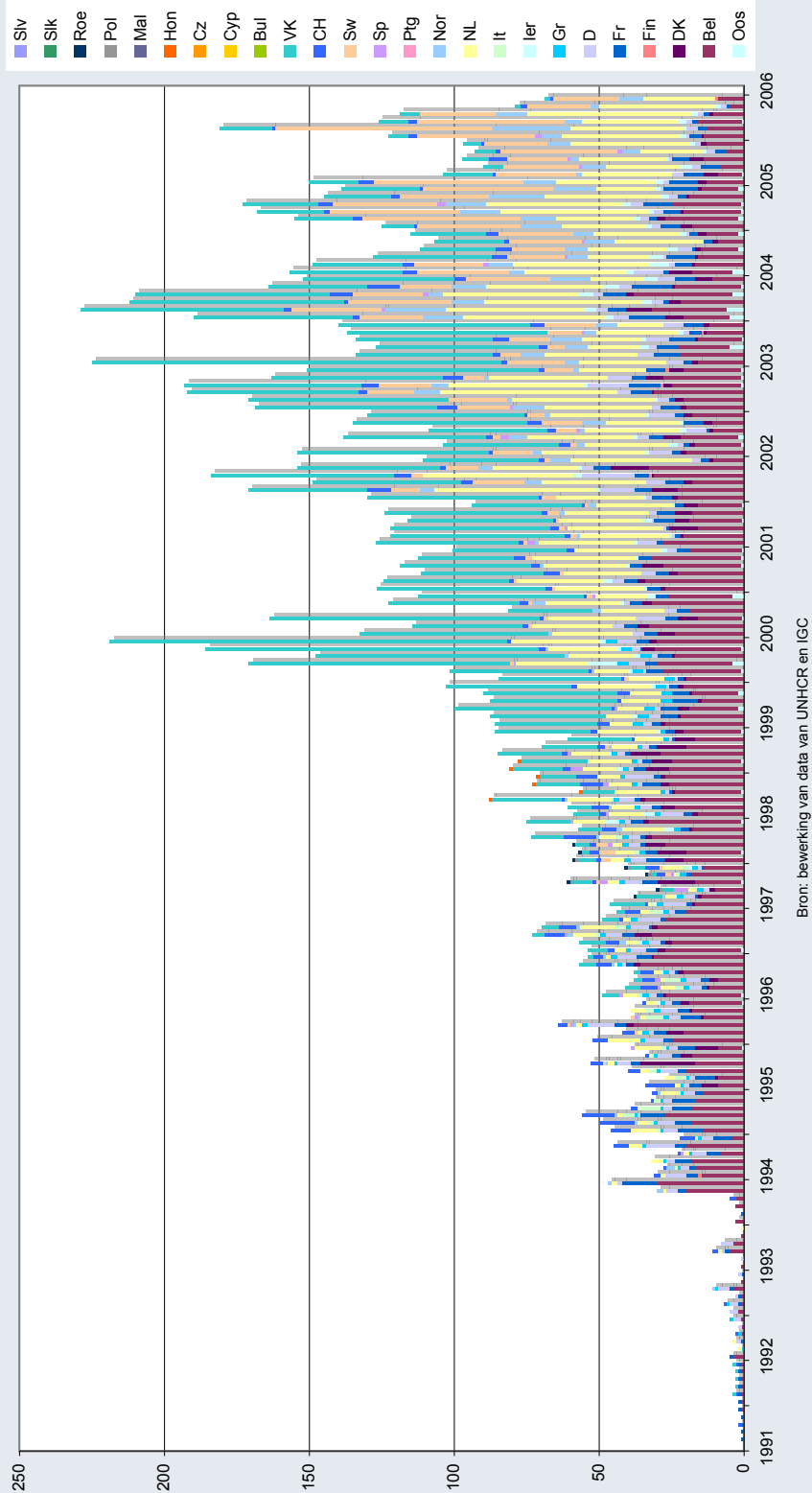
Bron: bewerking van data van VVN, UNHCR en IGC

Grafiek 6.4: Absolute instroom van alle asielzoekers per maand in Nederland en alleen uit Burundi en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen



Bron: bewerking van data van VVN, UNHCR en IGC

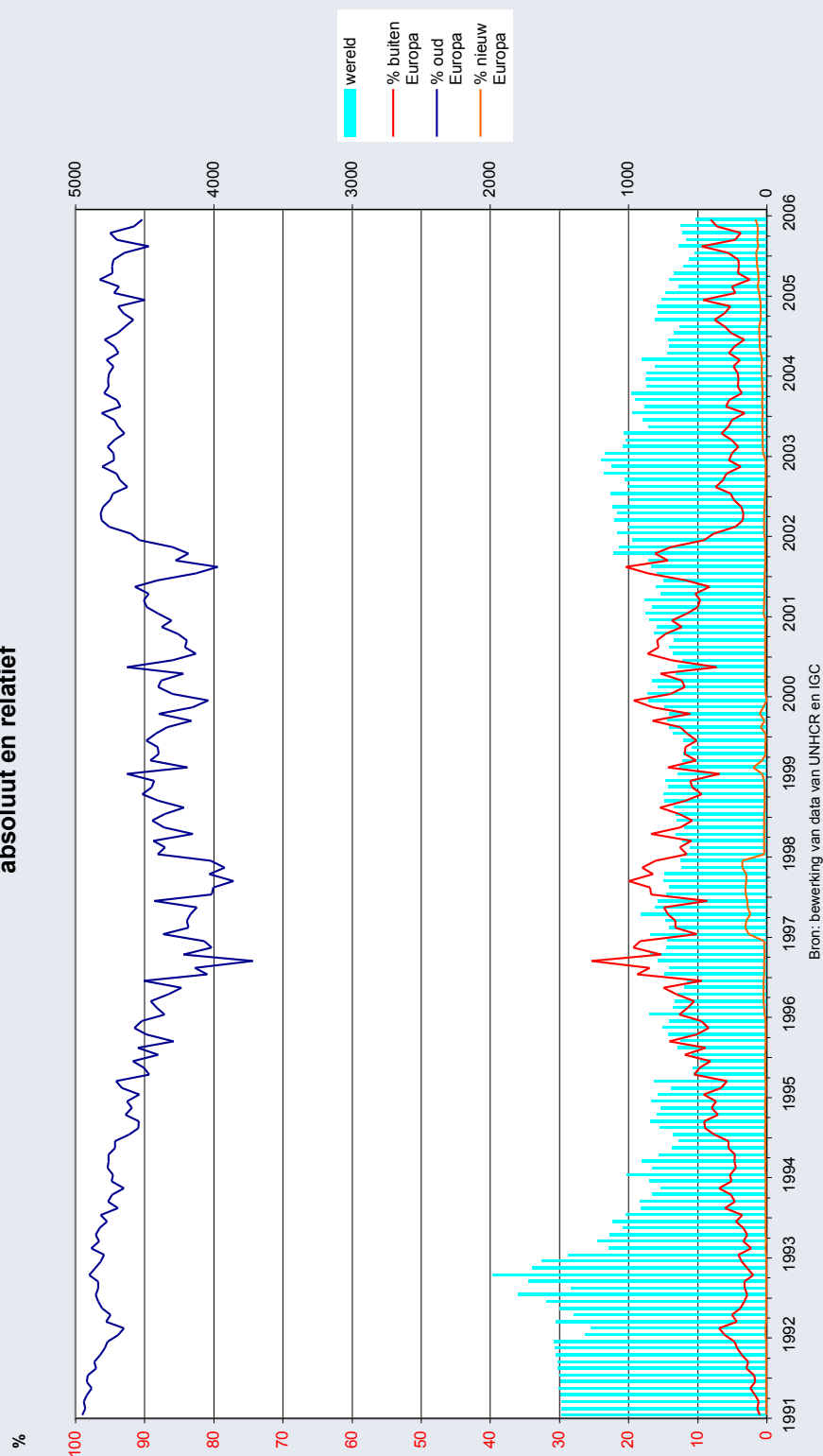
**Grafiek 6.5: Absolute instroom in 25 Europese landen van asielzoekers
per maand uit Burundi**



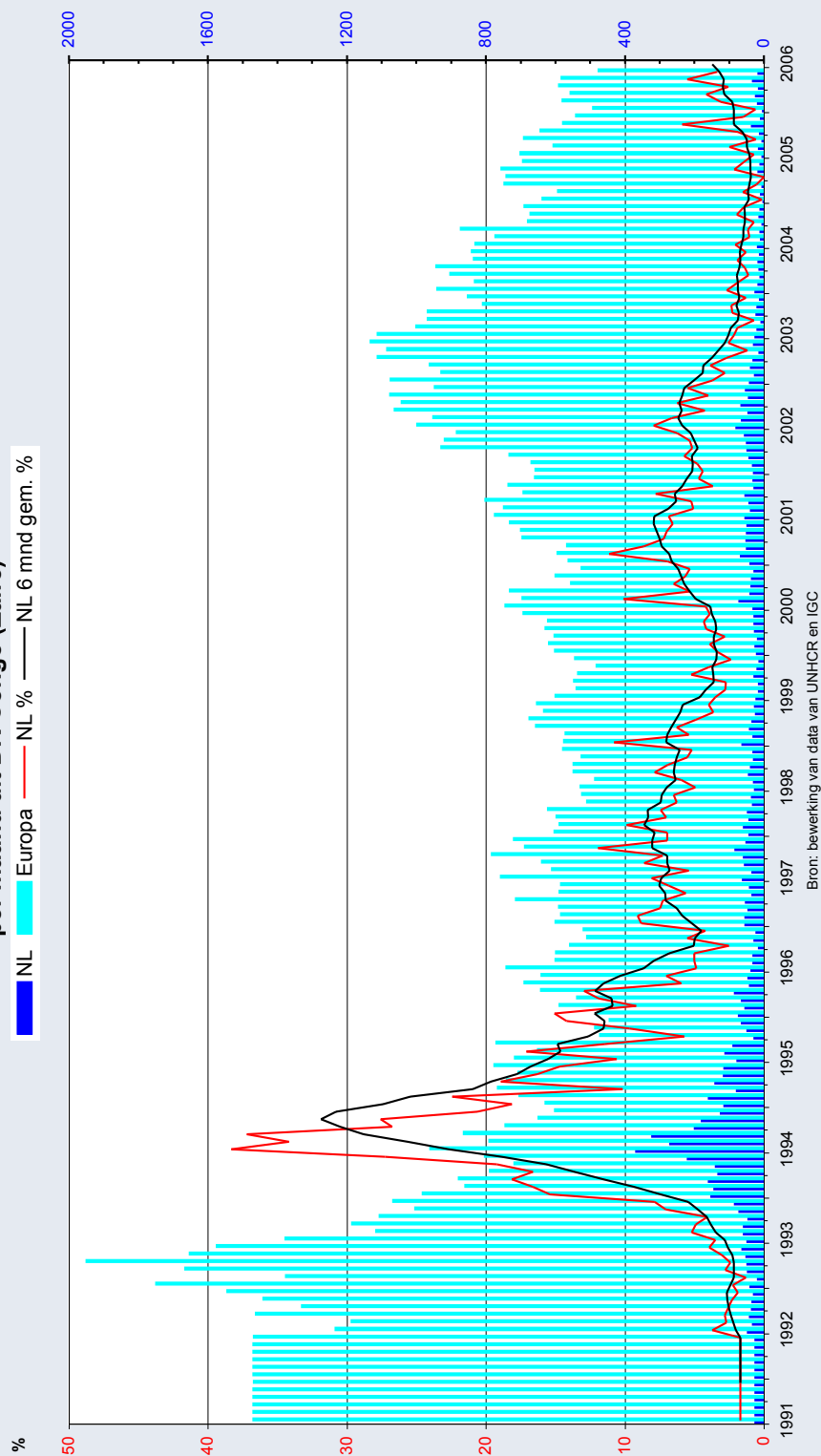
BIJLAGE 7

DR Congo (Zaire)

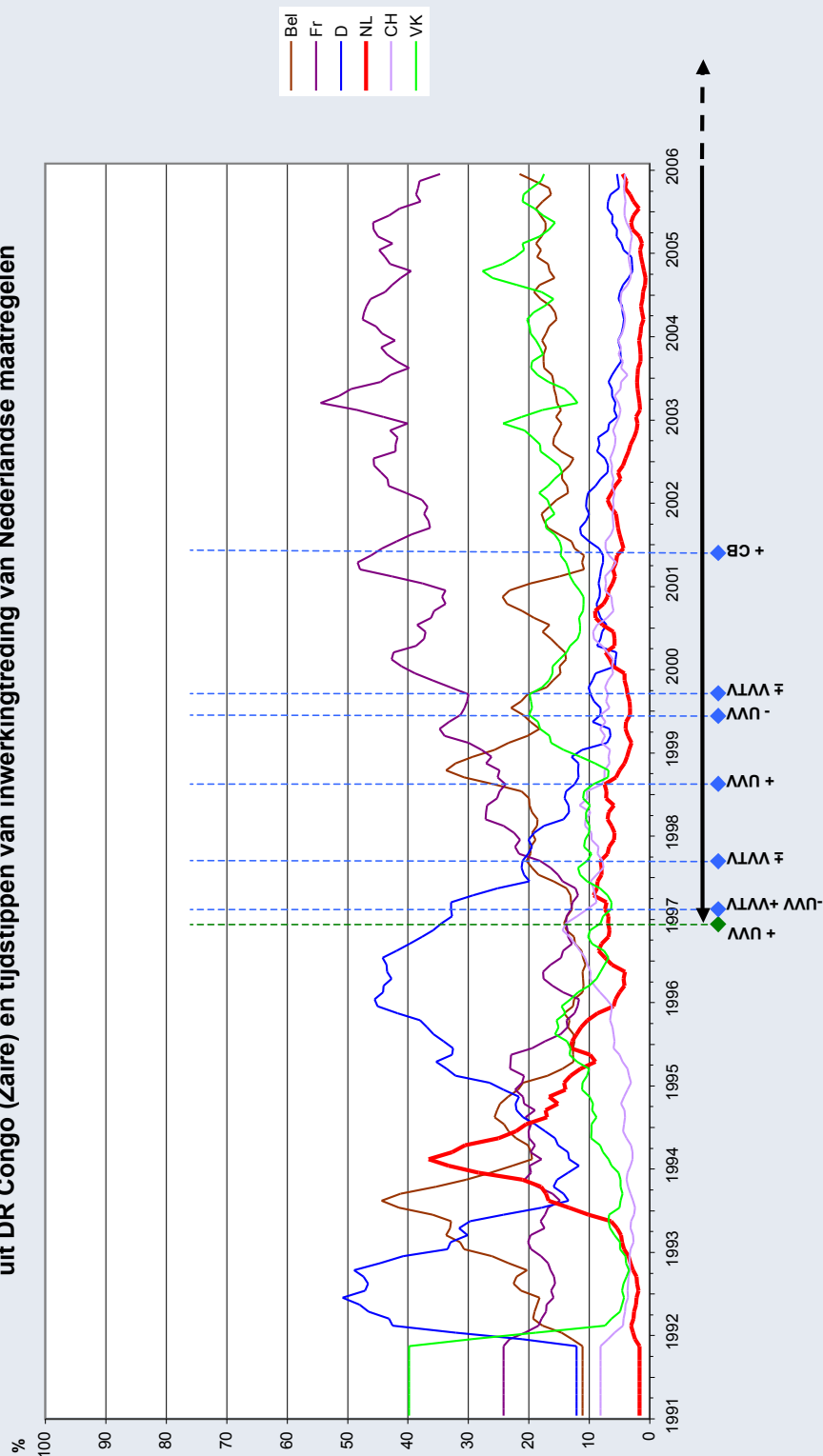
Grafiek 7.1: Verdeling van asielzoekers per maand uit DR Congo (Zaire) over de wereld
absoluut en relatief



Grafiek 7.2: Absolute en relatieve instroom in Nederland en Europa van asielzoekers per maand uit DR Congo (Zaire)

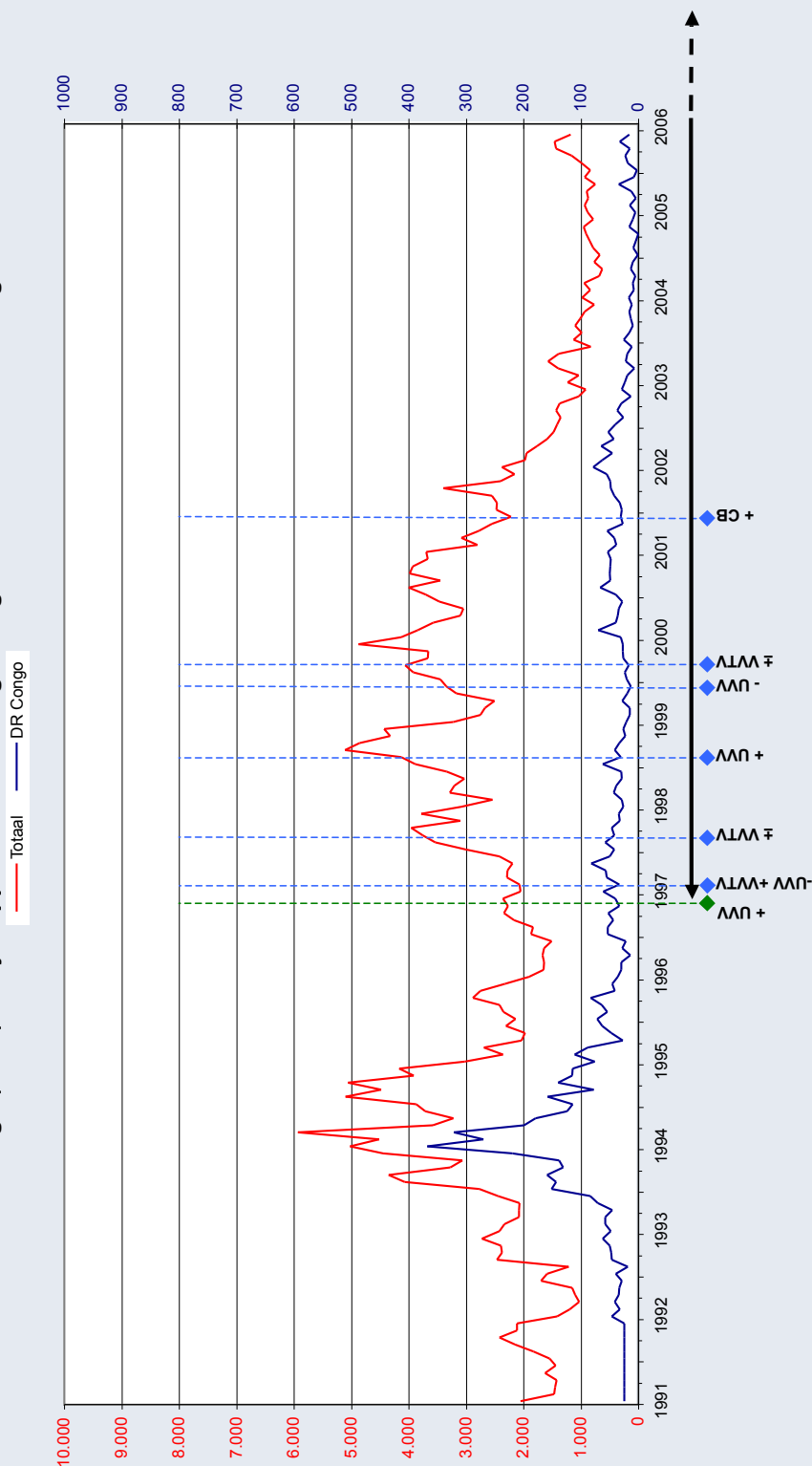


Grafiek 7.3: Relatieve instroom in enkele Europese landen (gem. >5%) van asielzoekers per maand uit DR Congo (Zaire) en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen



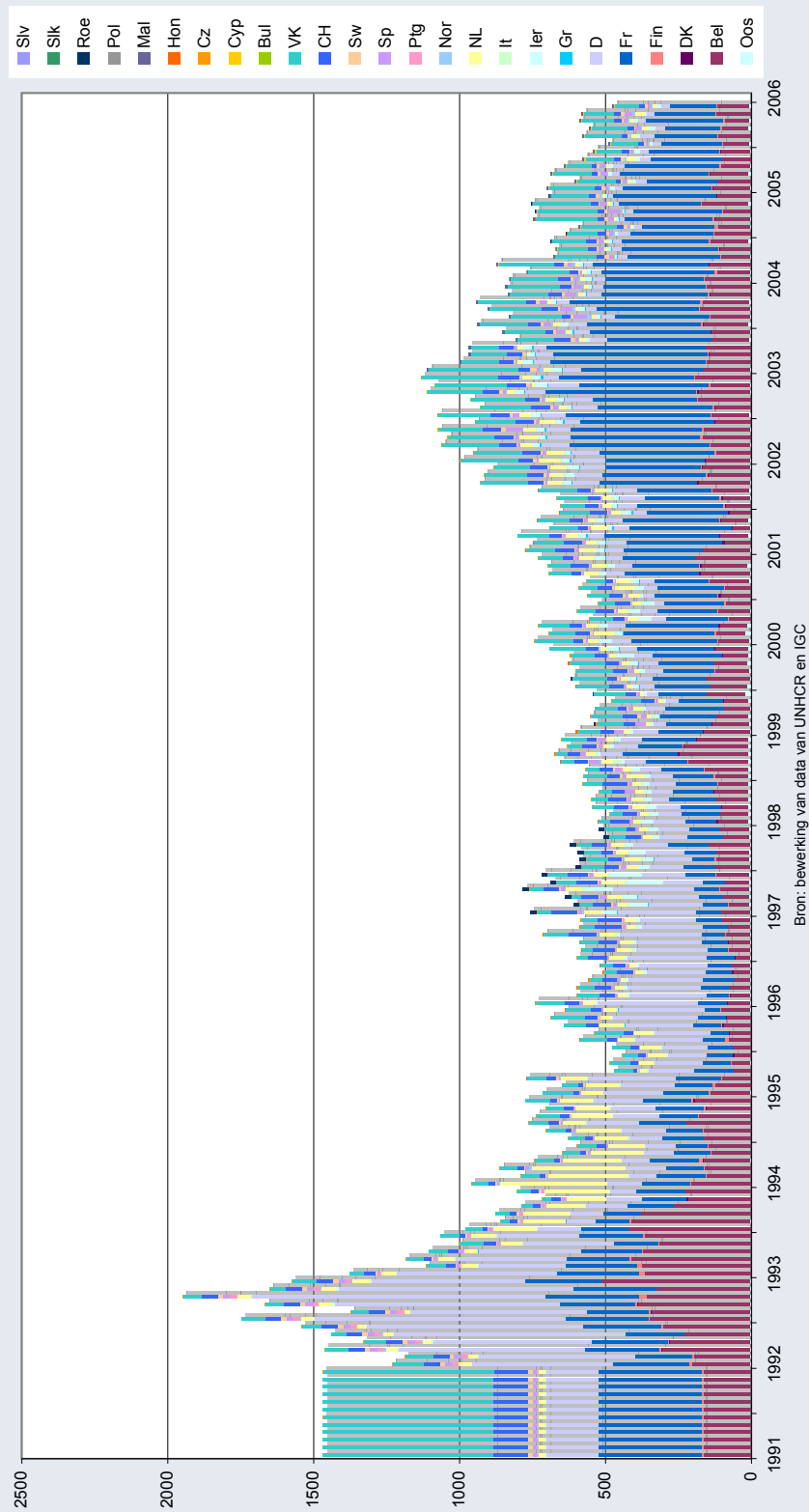
Bron: bewerking van data van VWN, UNHCR en IGC

Grafiek 7.4: Absolute instroom van alle asielzoekers per maand in Nederland en alleen uit DR Congo (Zaire) en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen



Bron: bewerking van data van VVN, UNHCR en IGC

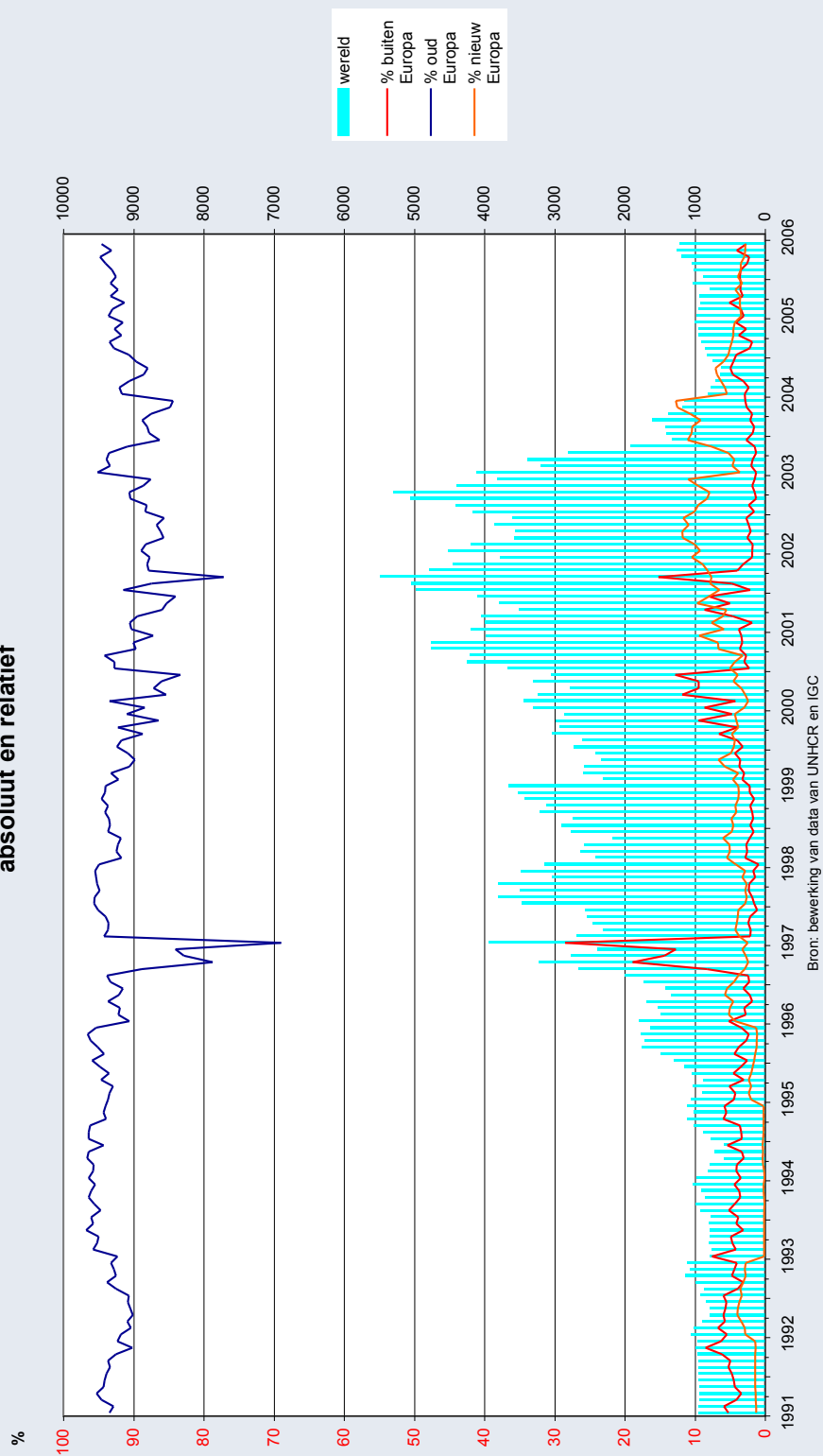
**Grafiek 7.5: Absolute instroom in 25 Europese landen van asielzoekers
per maand uit DR Congo (Zaire)**



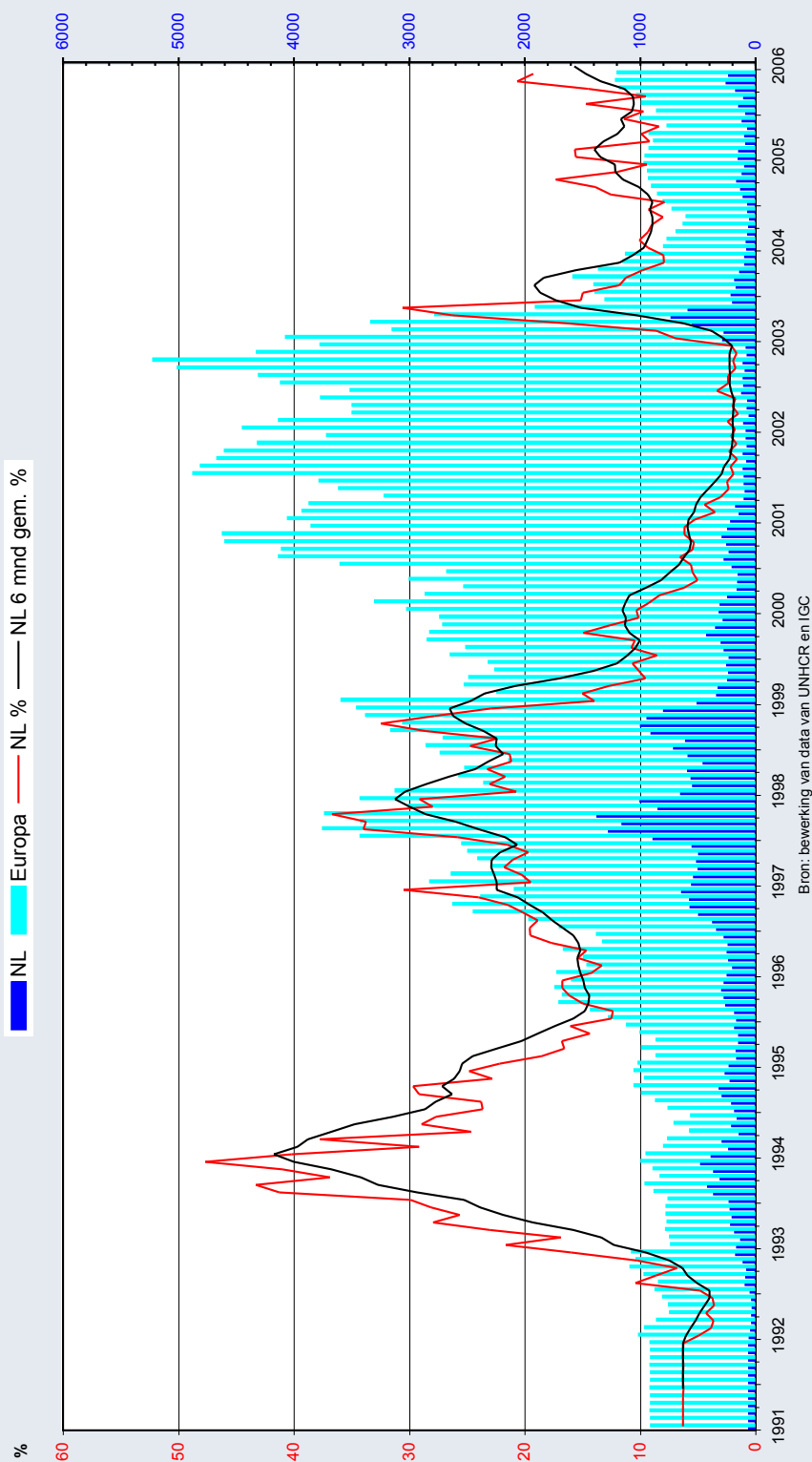
BIJLAGE 8

Irak

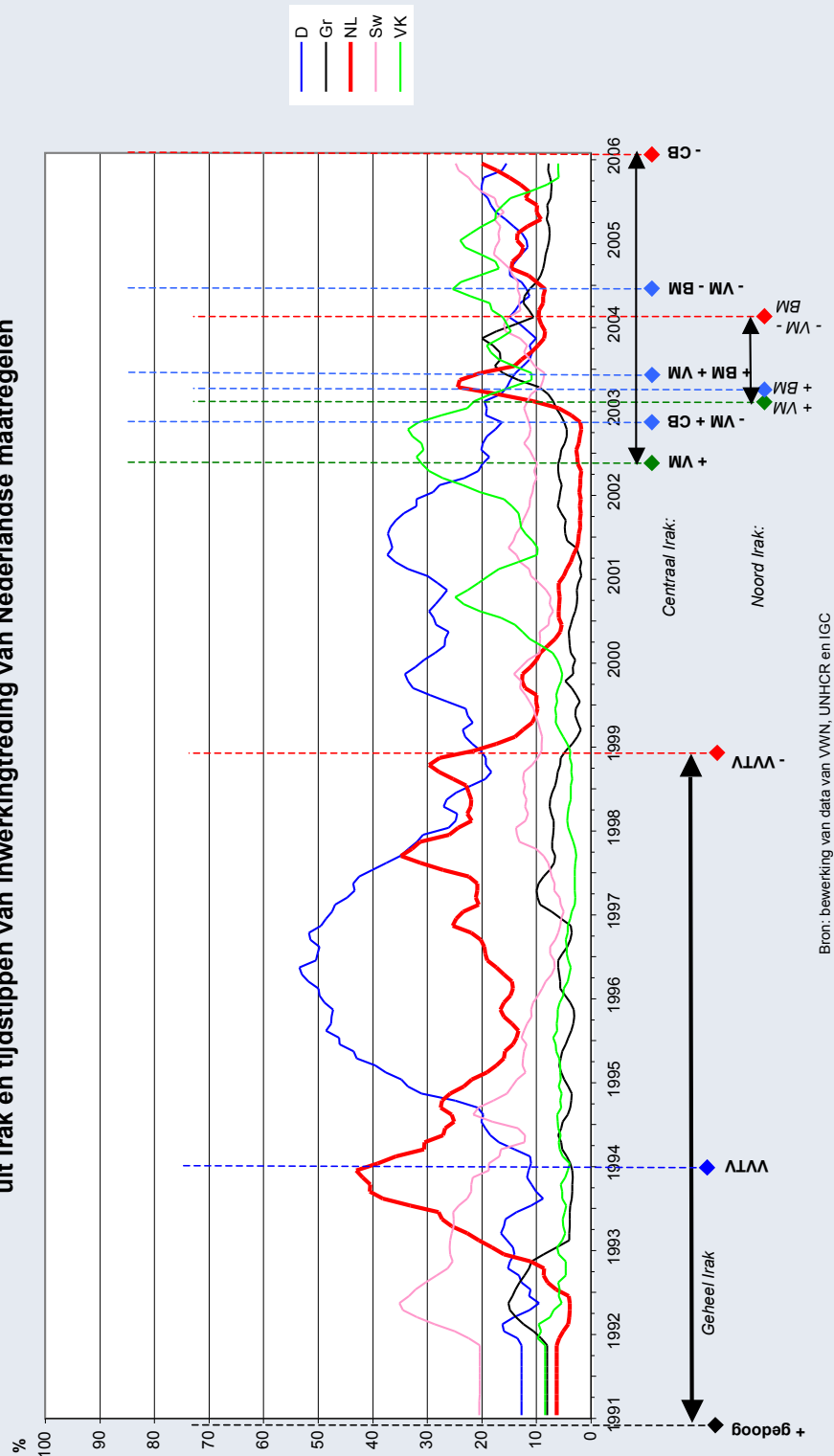
Grafiek 8.1: Verdeling van asielzoekers per maand uit Irak over de wereld
absoluut en relatief



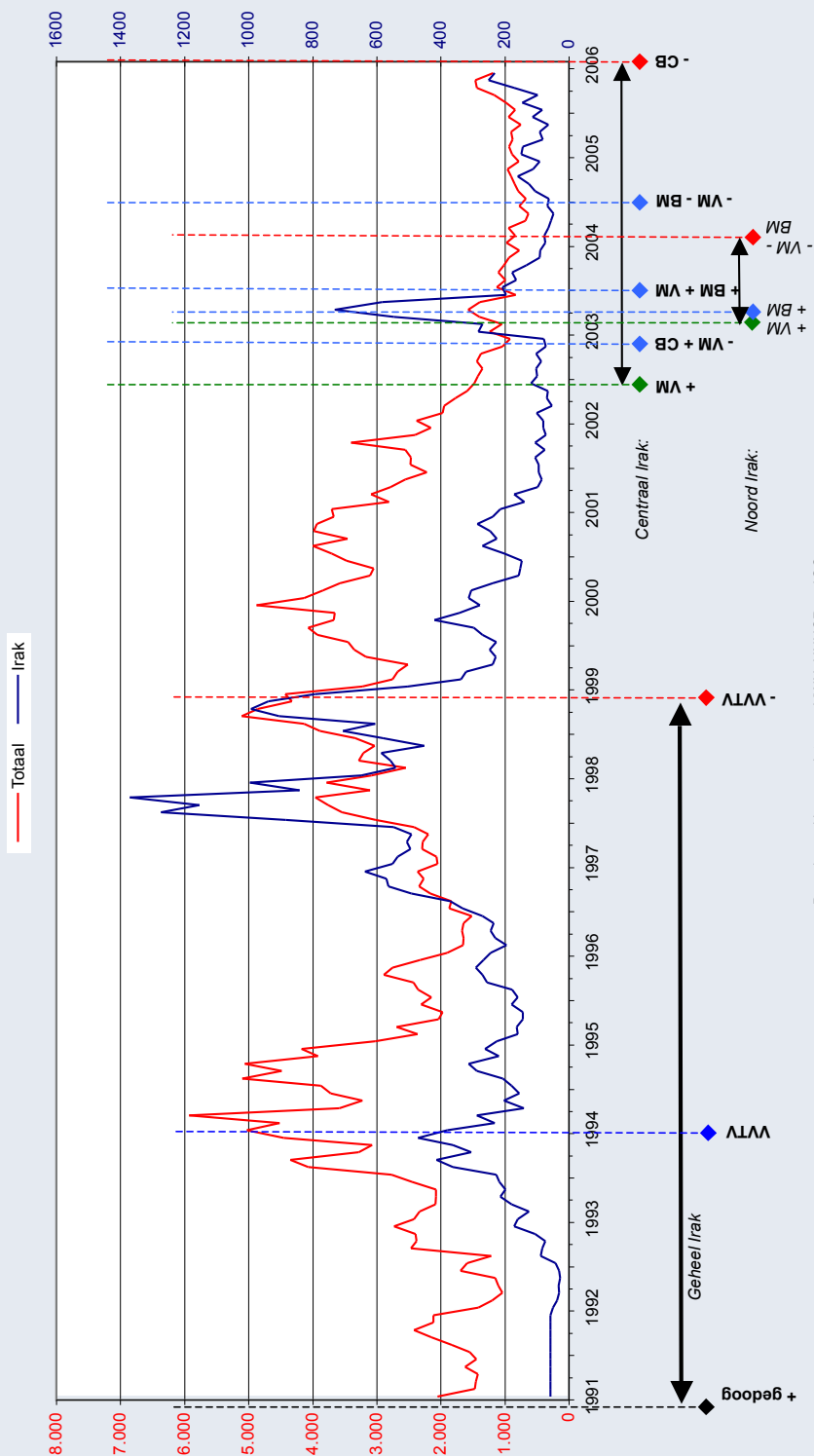
Grafiek 8.2: Absolute en relatieve instroom in Nederland en Europa van asielzoekers per maand uit Irak



Grafiek 8.3: Relatieve instroom in enkele Europese landen (gem. >5%) van asielzoekers per maand uit Irak en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen

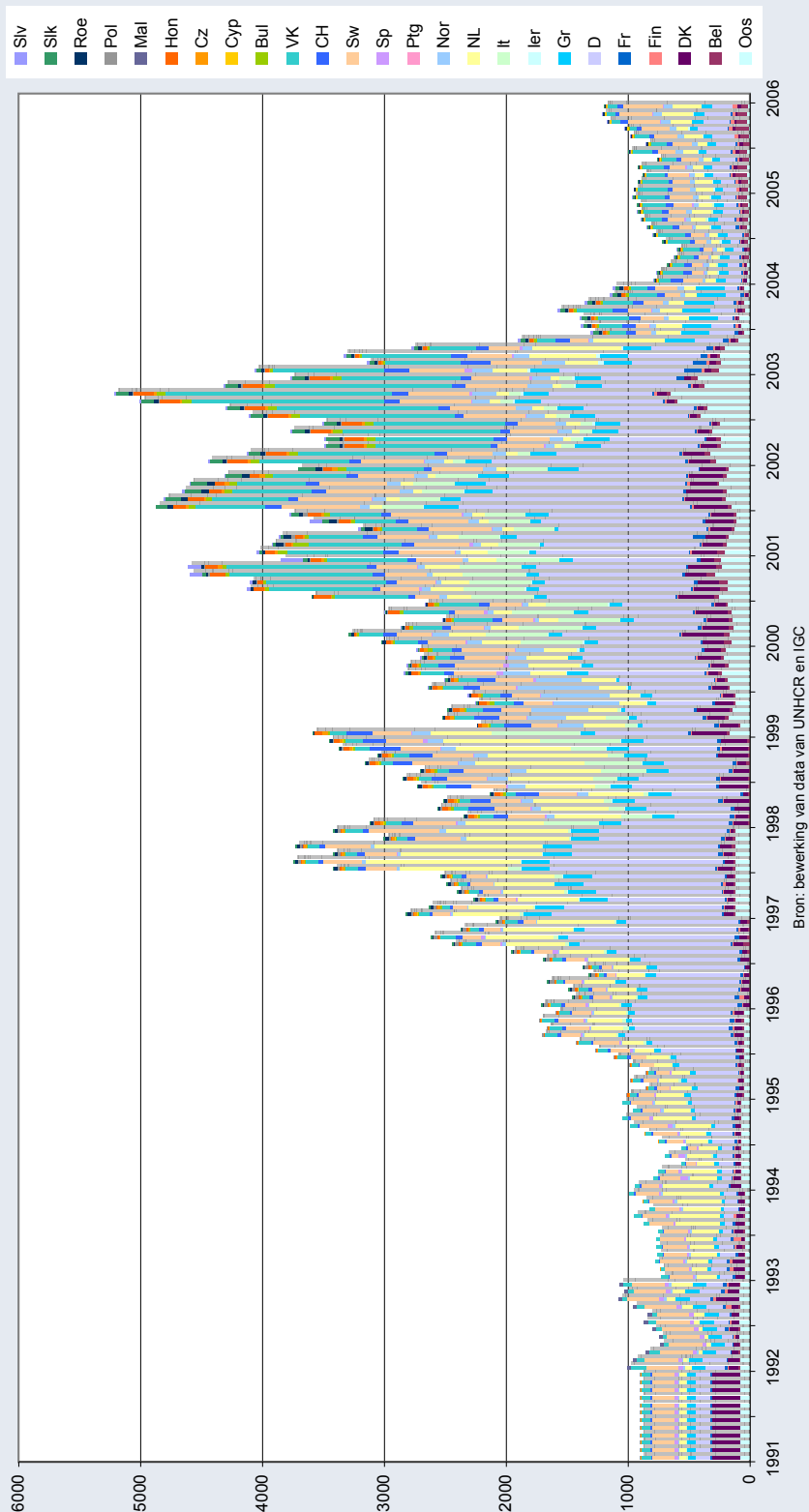


Grafiek 8.4: Absolute instroom van alle asiezoekers per maand in Nederland en alleen uit Irak en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen

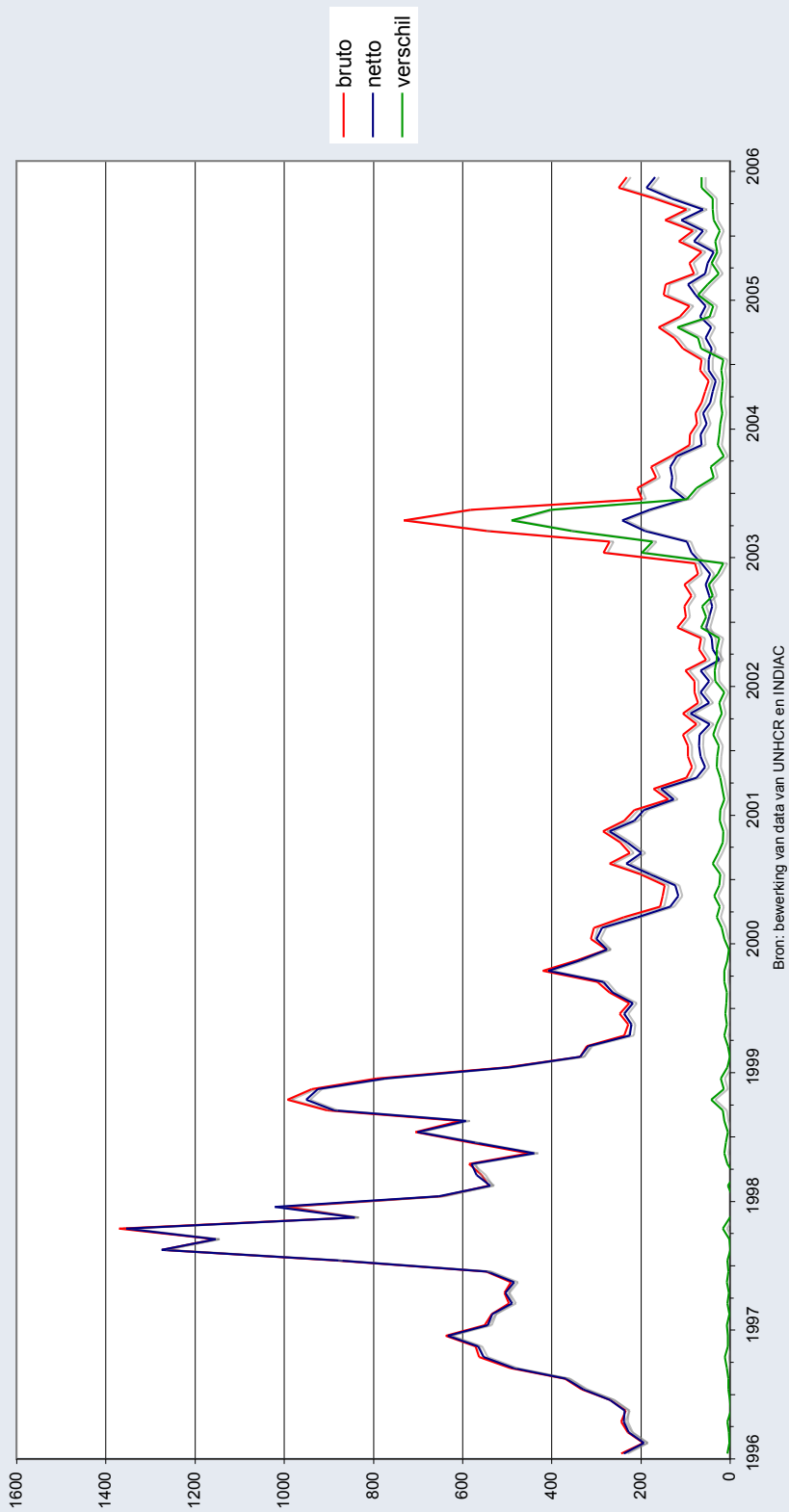


Bron: bewerking van data van VWN, UNHCR en IGC

**Grafiek 8.5: Absolute instroom in 25 Europese landen van asielzoekers
per maand uit Irak**

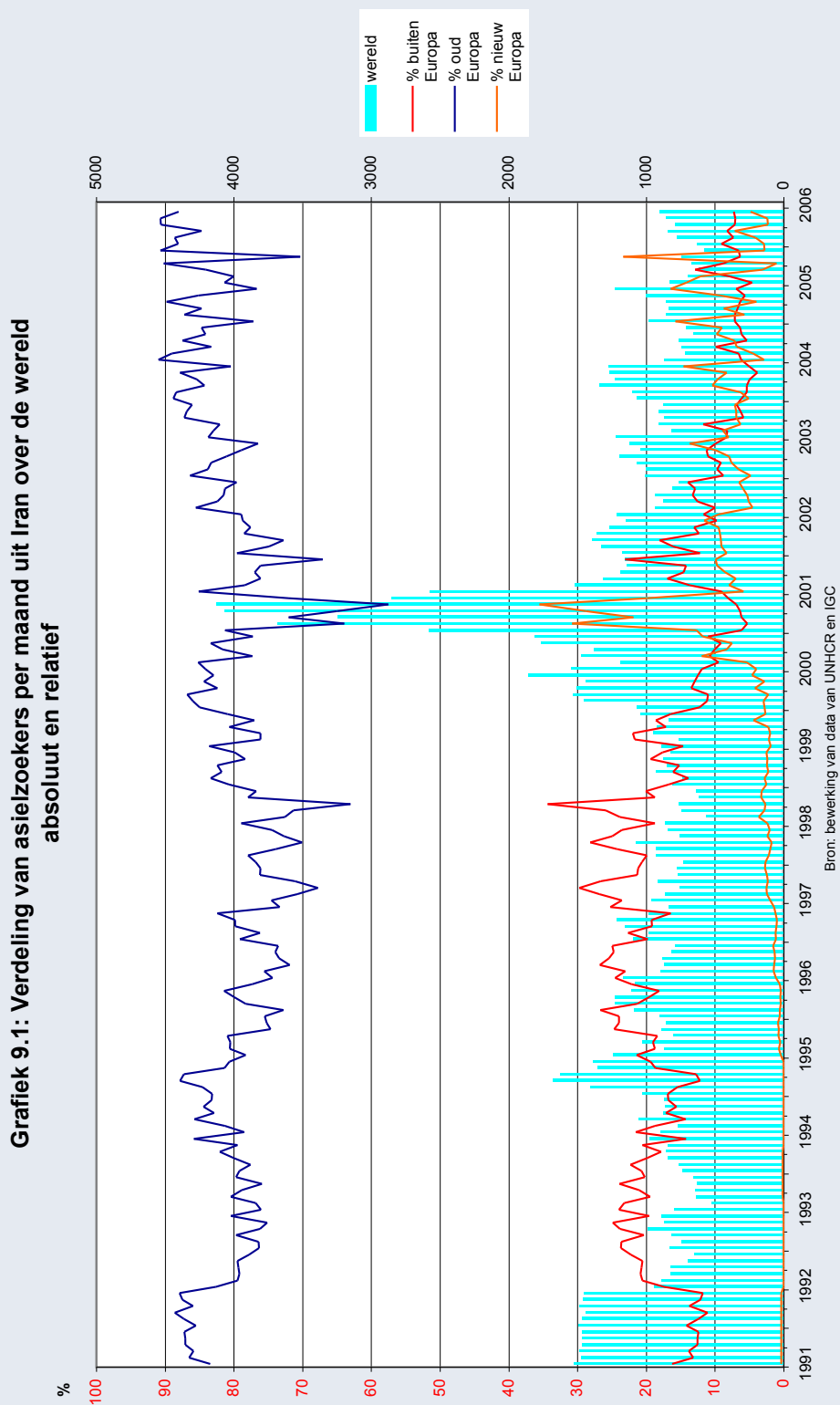


Grafiek: 8.6 Absolute instroom in Nederland van asielzoekers per maand uit Irak
 officiële cijfers (bruto) en gecorrigeerde cijfers (netto: d.w.z. niet eerder voorkomend in de Nederlandse IND-registratie)

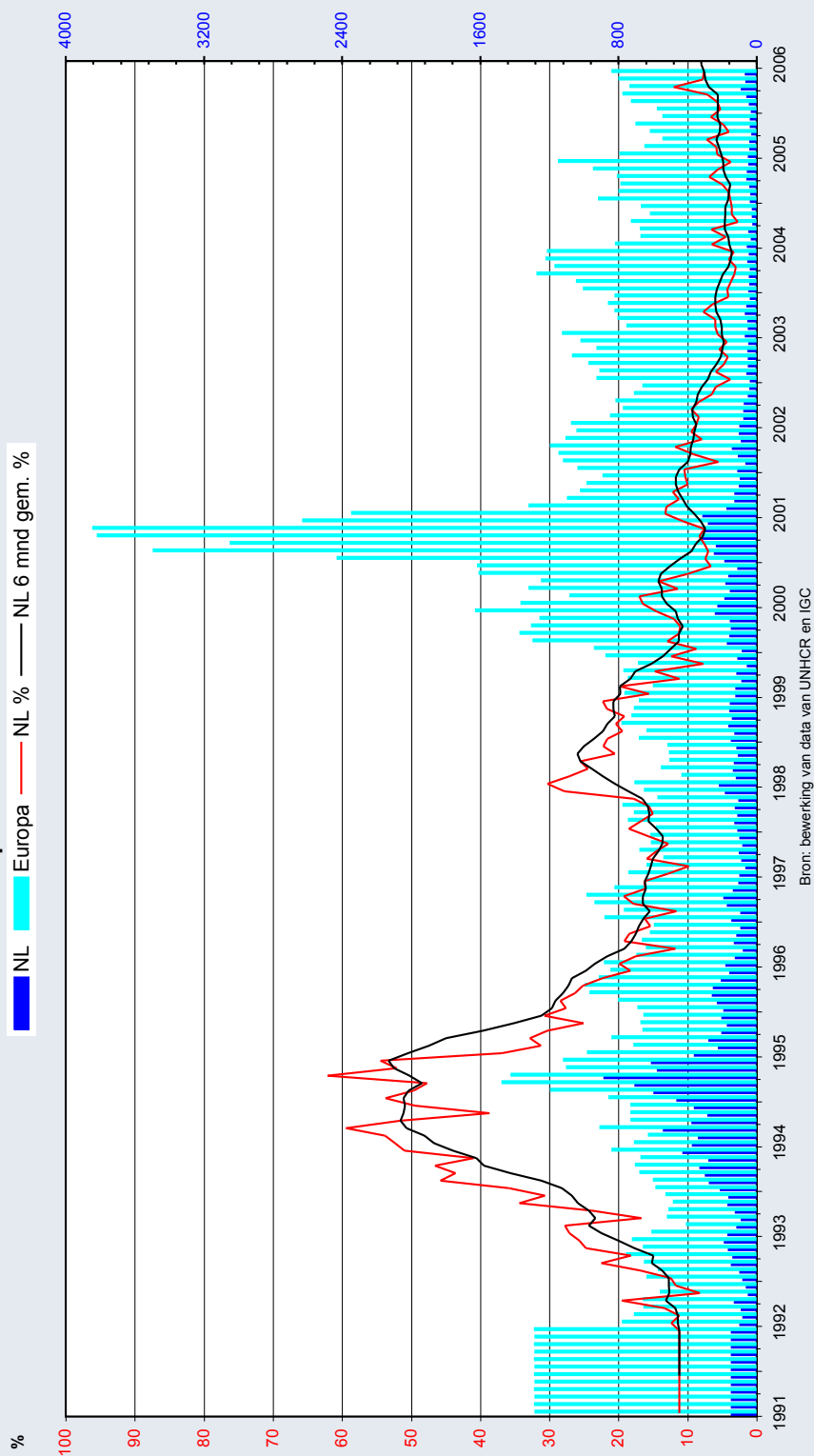


BIJLAGE 9

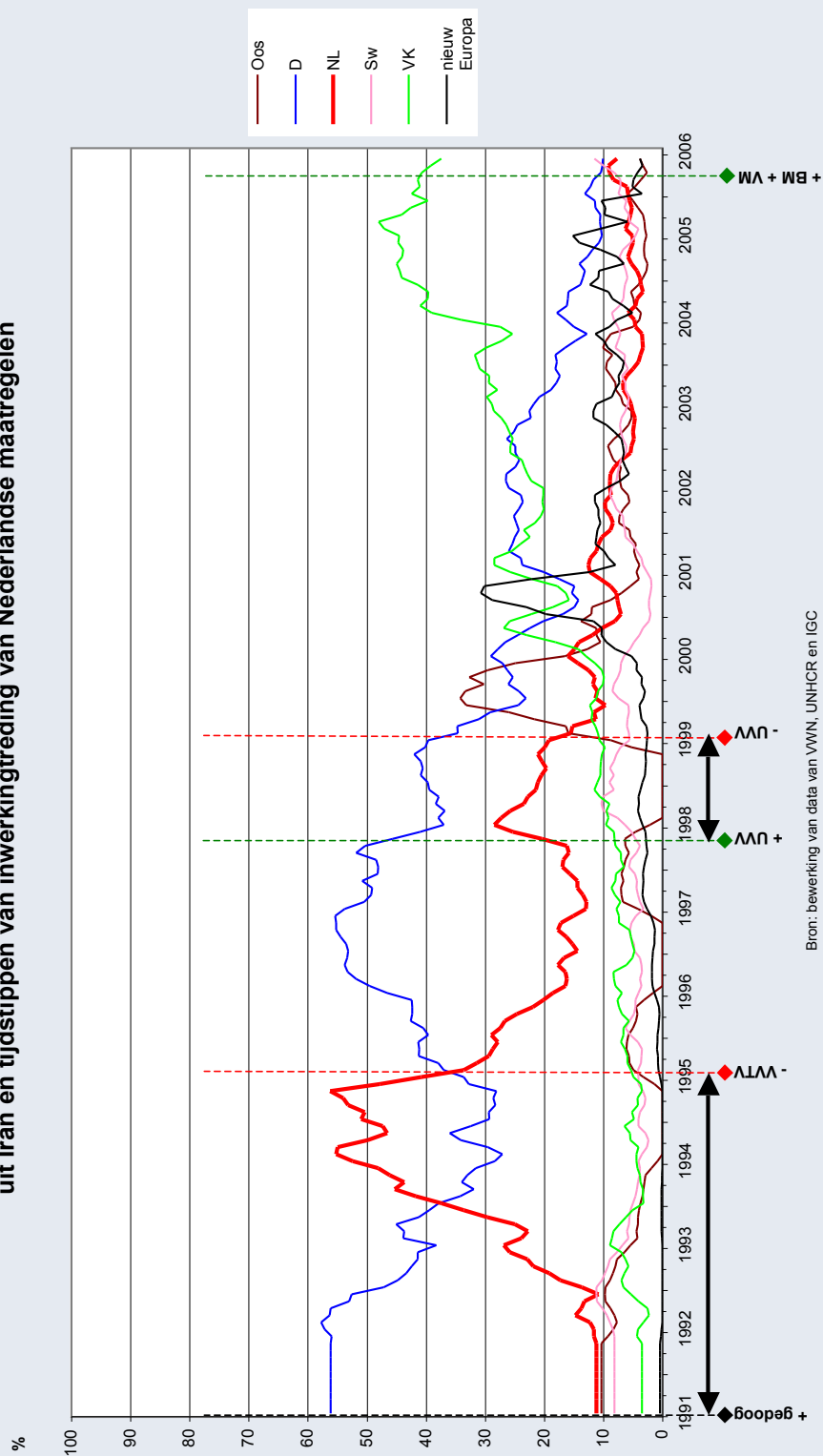
Iran



Grafiek 9.2: Absolute en relatieve instroom in Nederland en Europa van asielzoekers per maand uit Iran

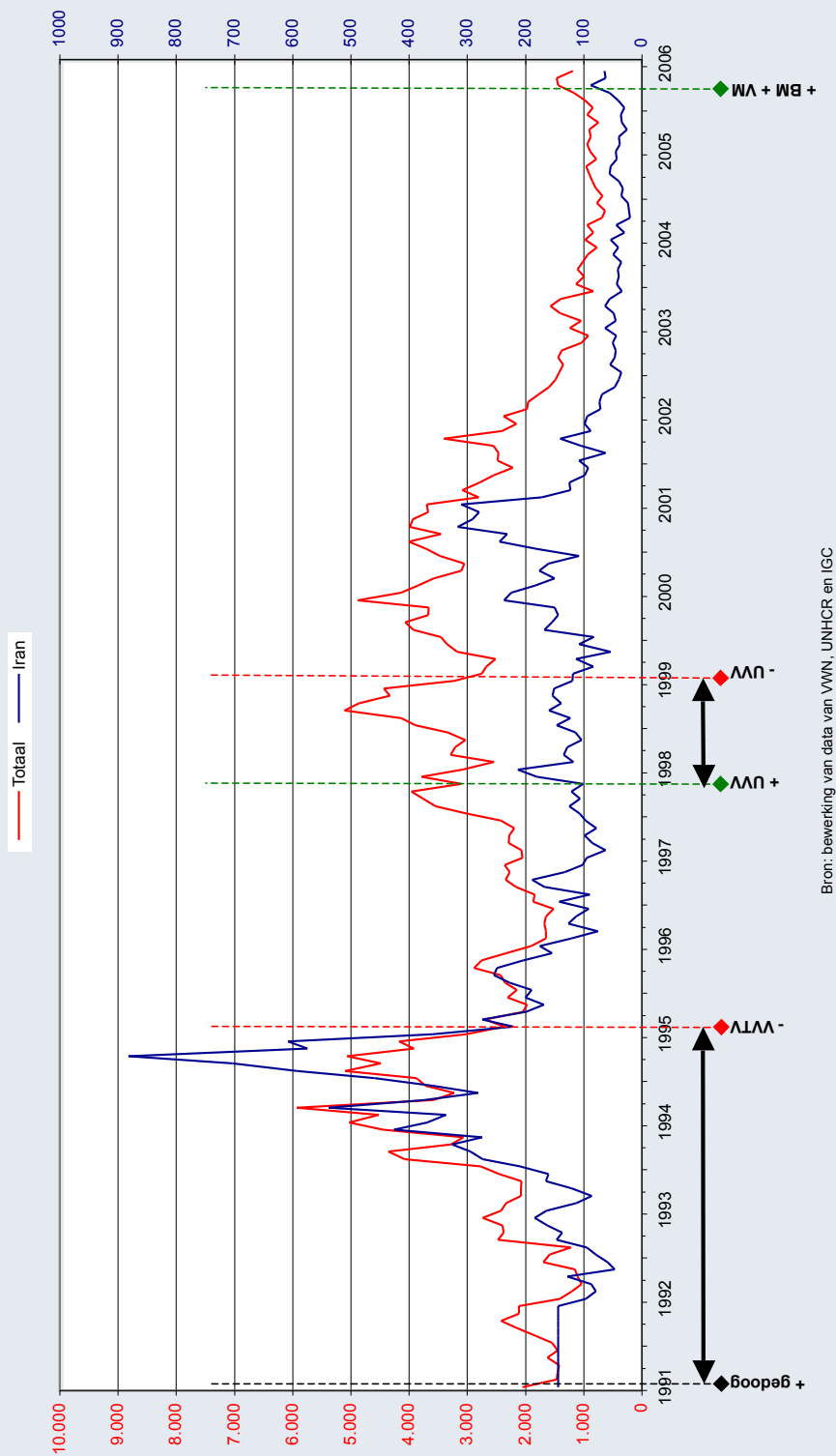


Grafiek 9.3: Relatieve instroom in enkele Europese landen (gem. >5%) van asielzoekers per maand uit Iran en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen



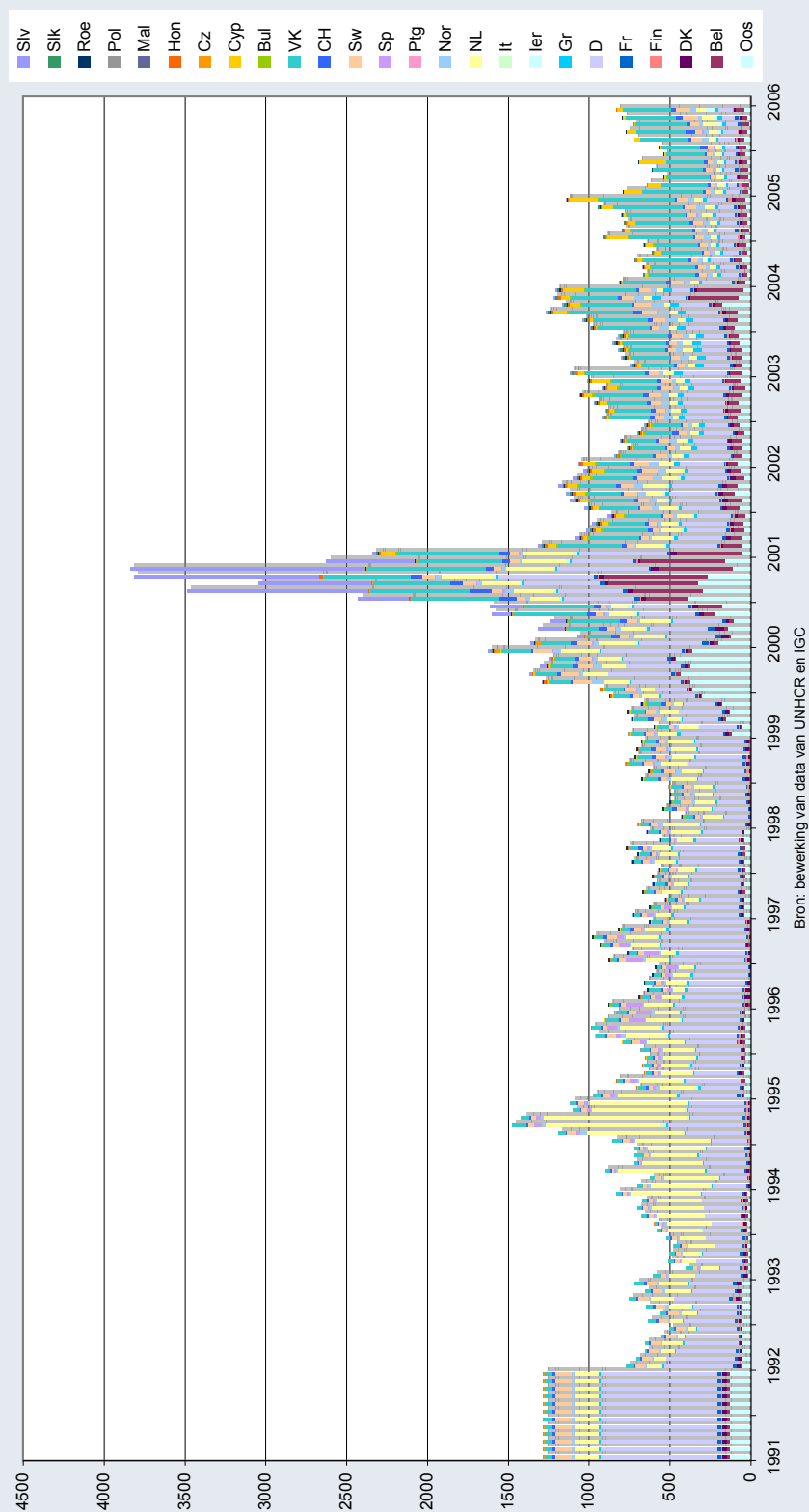
Bron: bewerking van data van VVN, UNHCR en IGC

Grafiek 9.4: Absolute instroom van alle asiezoekers per maand in Nederland en alleen uit Iran en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen



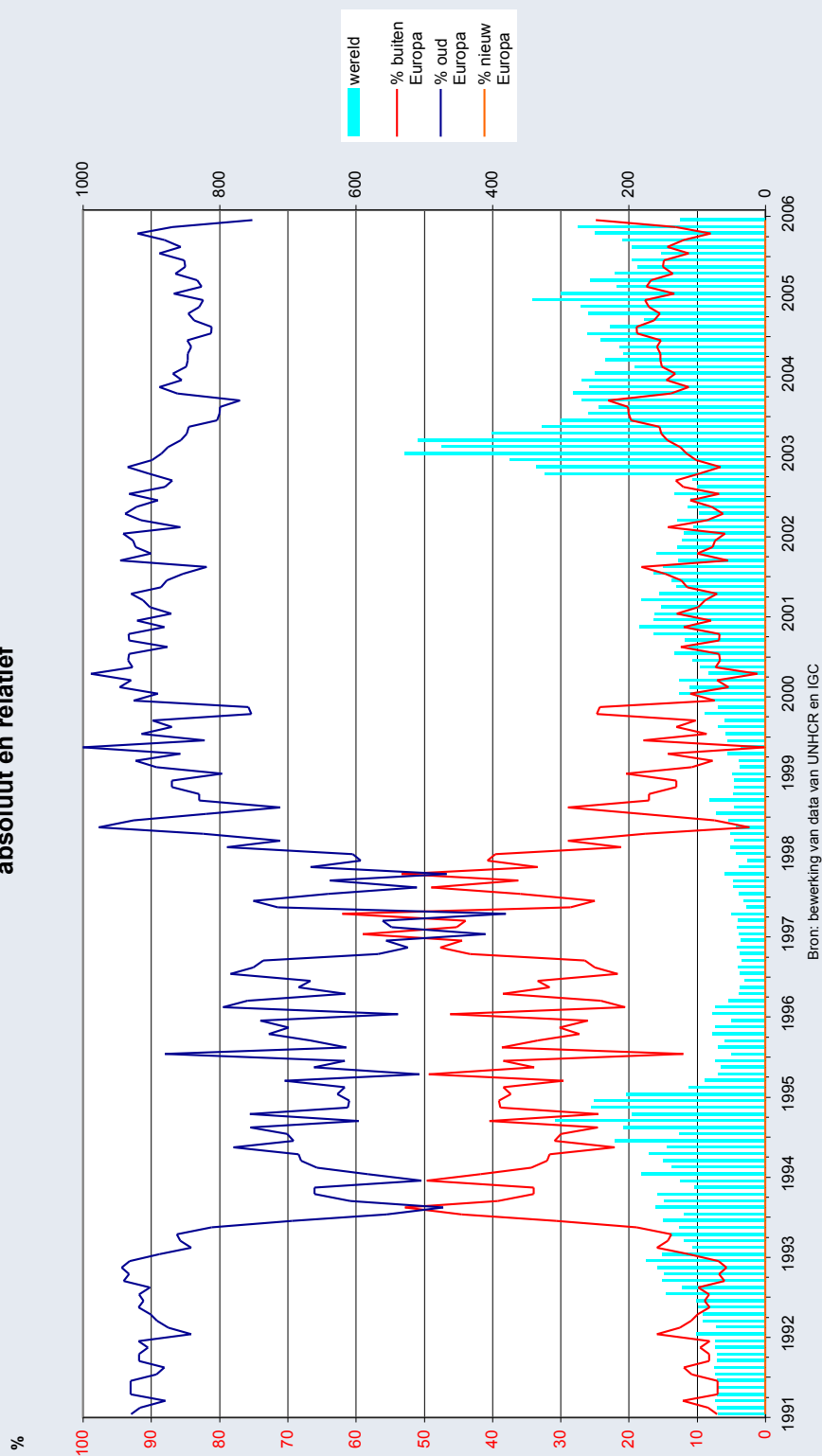
Bron: bewerking van data van VVN, UNHCR en IGC

**Grafiek 9.5: Absolute instroom in 25 Europese landen van asielzoekers
per maand uit Iran**

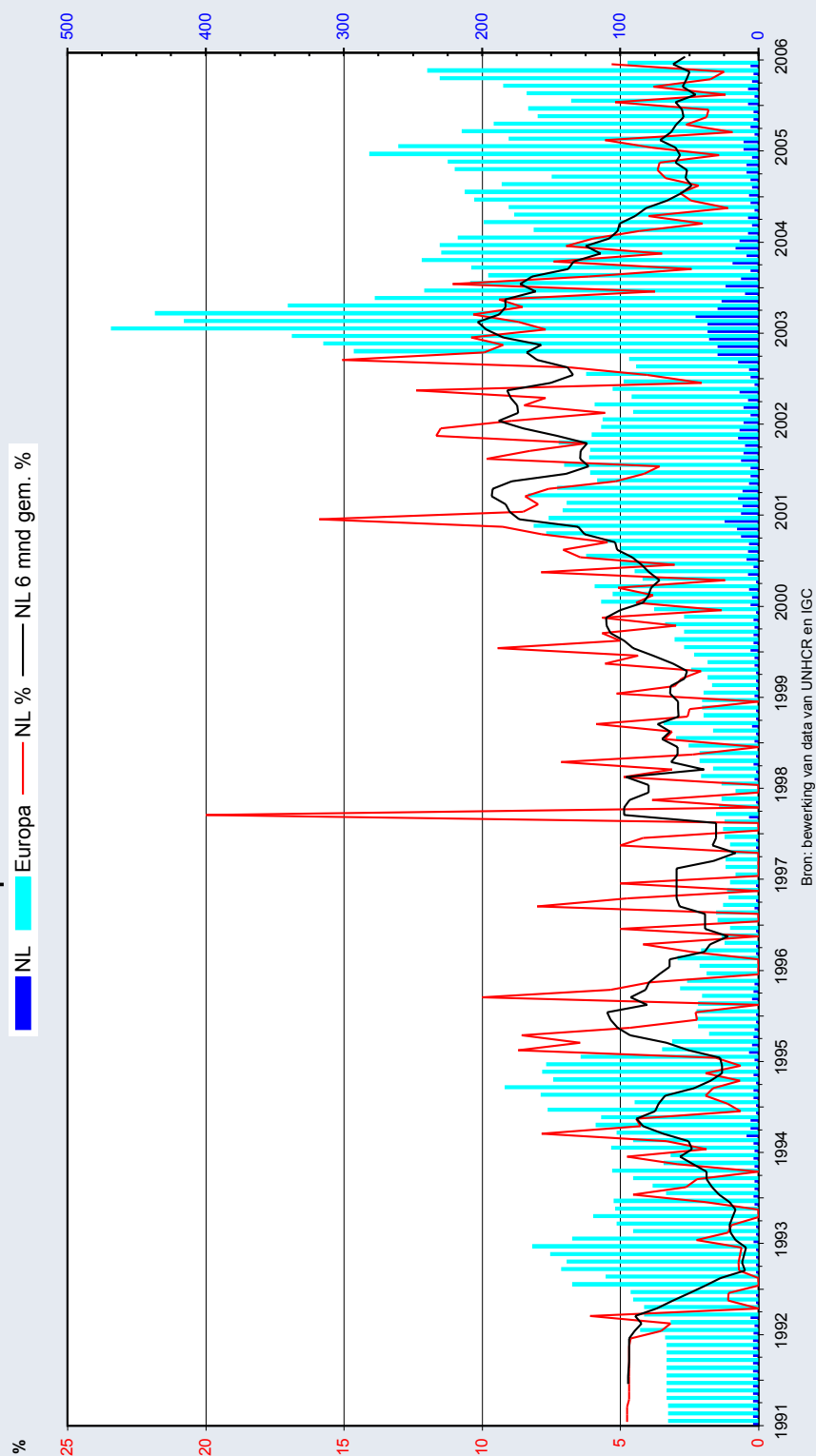


Ivoorkust

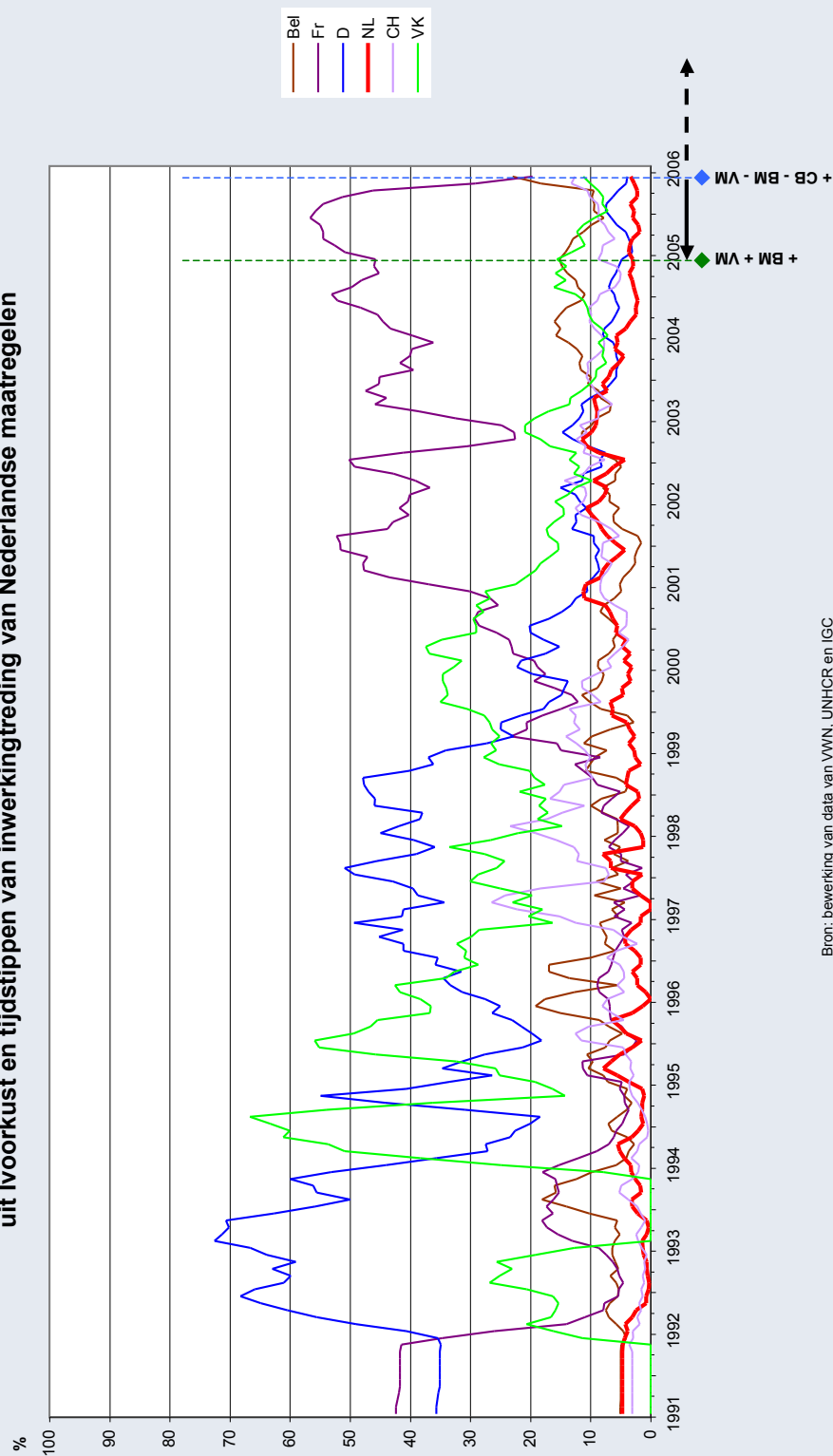
Grafiek 10.1: Verdeling van asielzoekers per maand uit Ivoorkust over de wereld
absoluut en relatief



Grafiek 10.2: Absolute en relatieve instroom in Nederland en Europa van asielzoekers per maand uit Ivoorkust

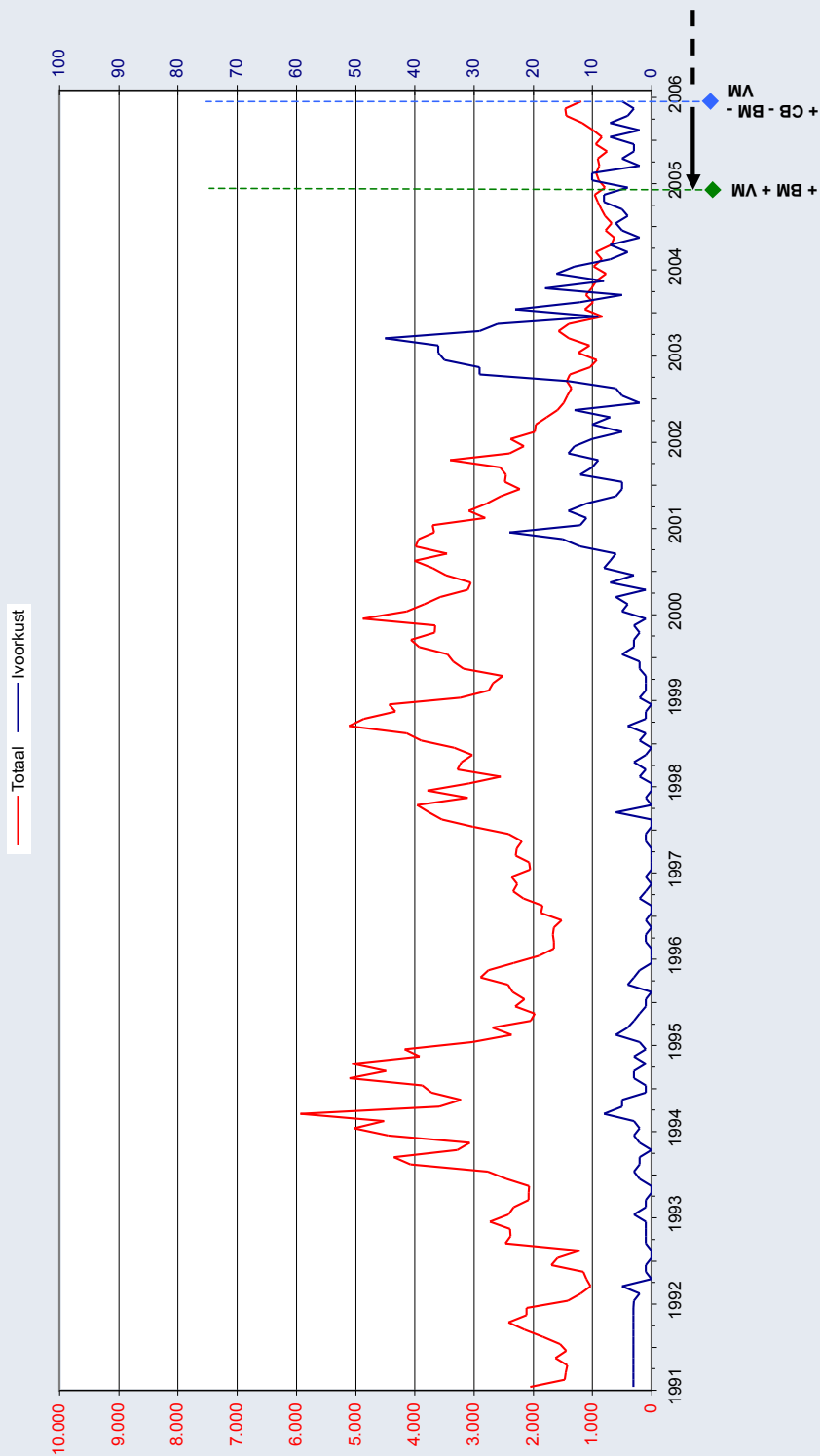


Grafiek 10.3: Relatieve instroom in enkele Europese landen (gem. >5%) van asielzoekers per maand uit Ivoorkust en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen



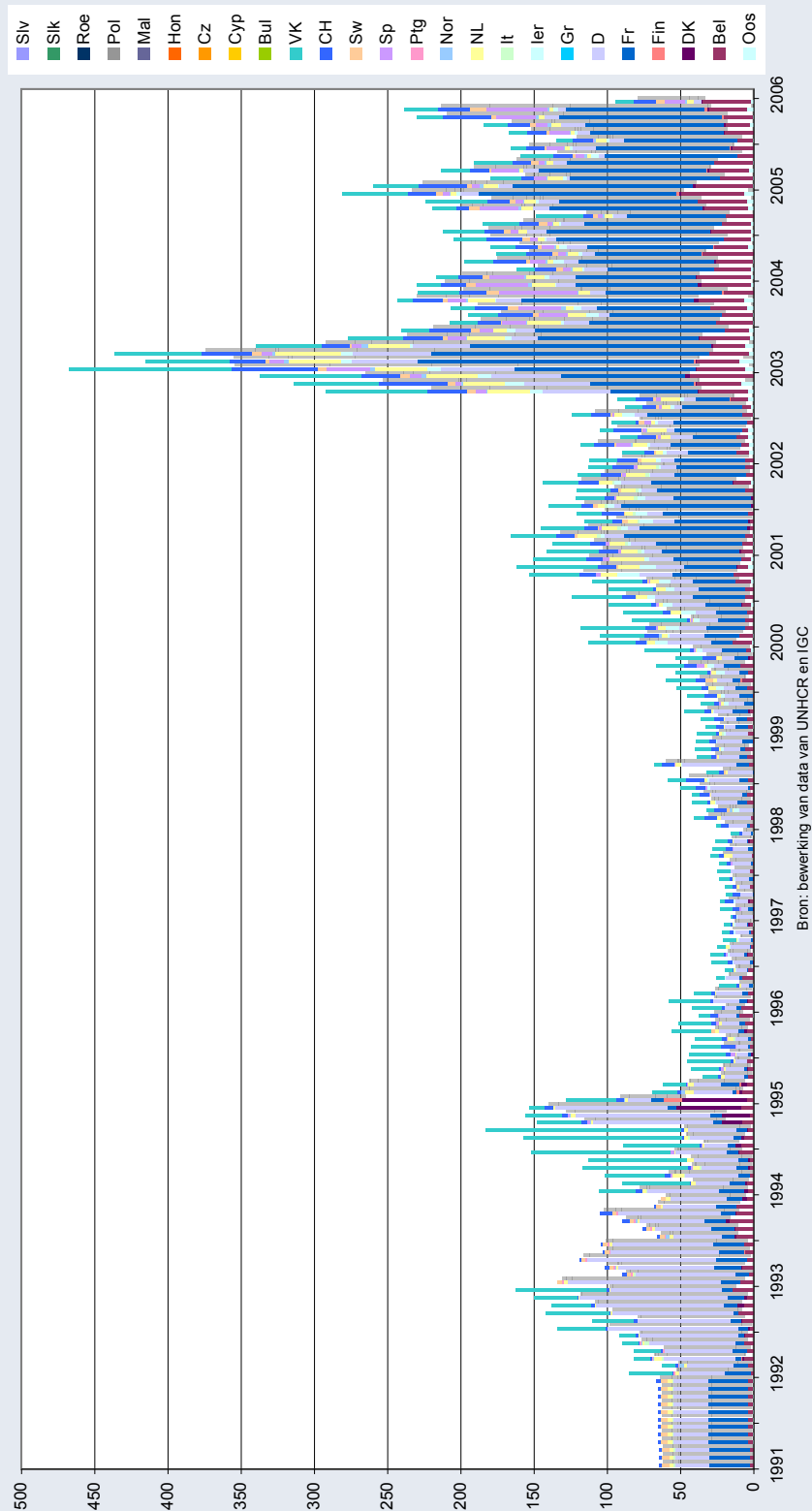
Bron: bewerking van data van VWN, UNHCR en IGC

Grafiek 10.4: Absolute instroom van alle asiezoekers per maand in Nederland en alleen uit Ivoorkust en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen



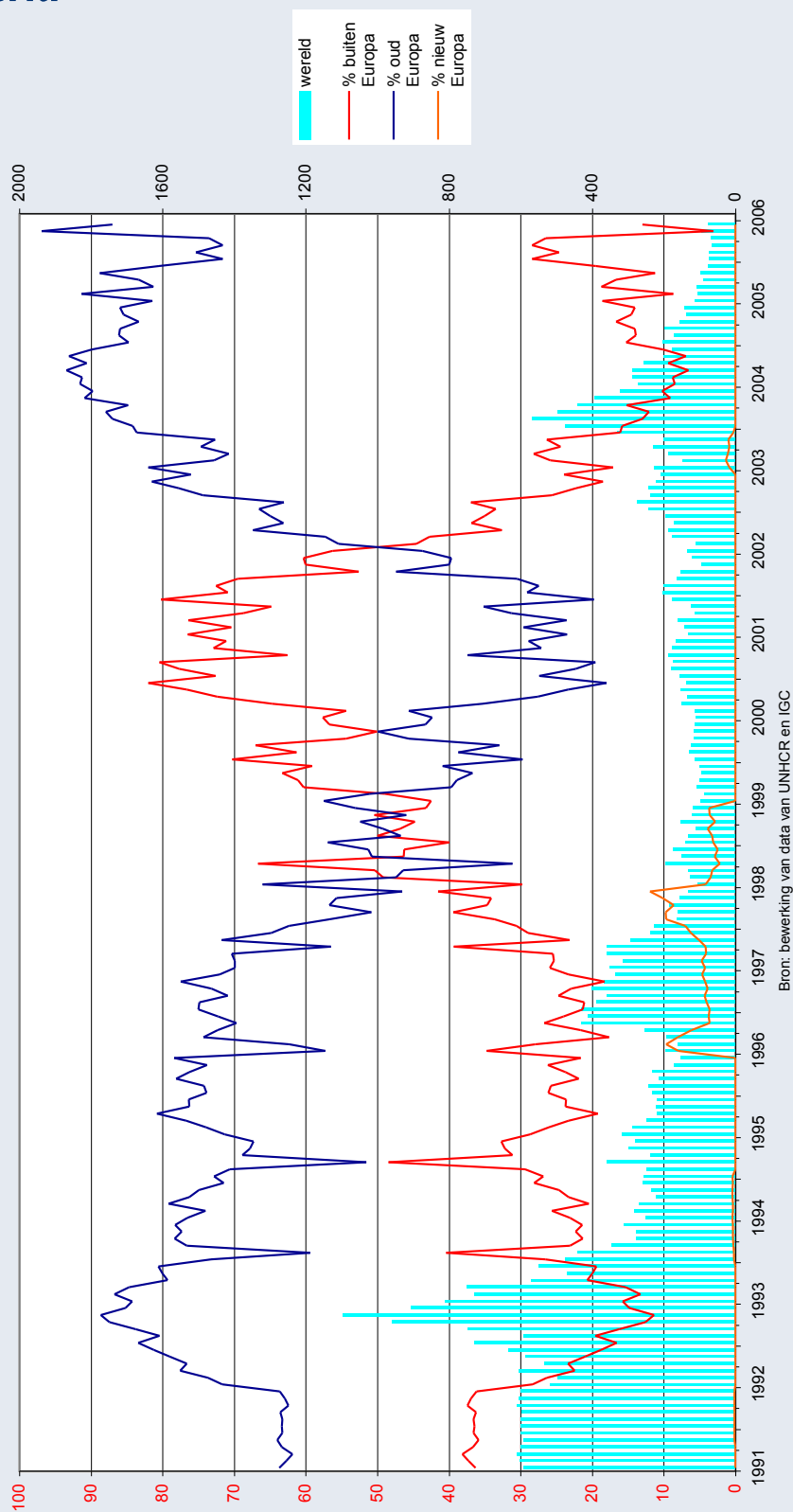
Bron: bewerking van data van VWN, UNHCR en IGC

**Grafiek 10.5: Absolute instroom in 25 Europese landen van asielzoekers
per maand uit Ivoorkust**

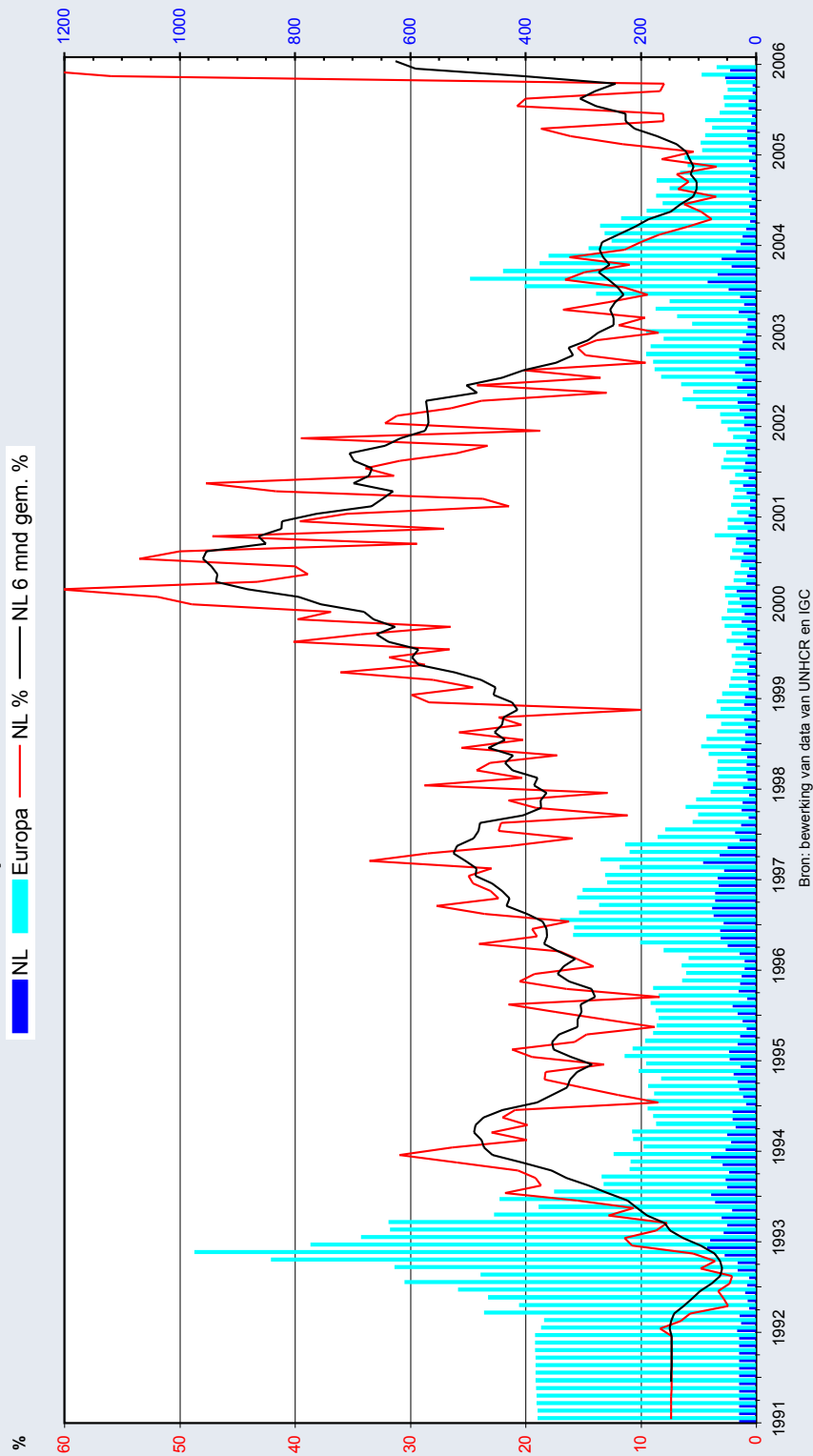


Liberia

Grafiek 11.1: Verdeling van asielzoekers per maand uit Liberia over de wereld
absoluut en relatief

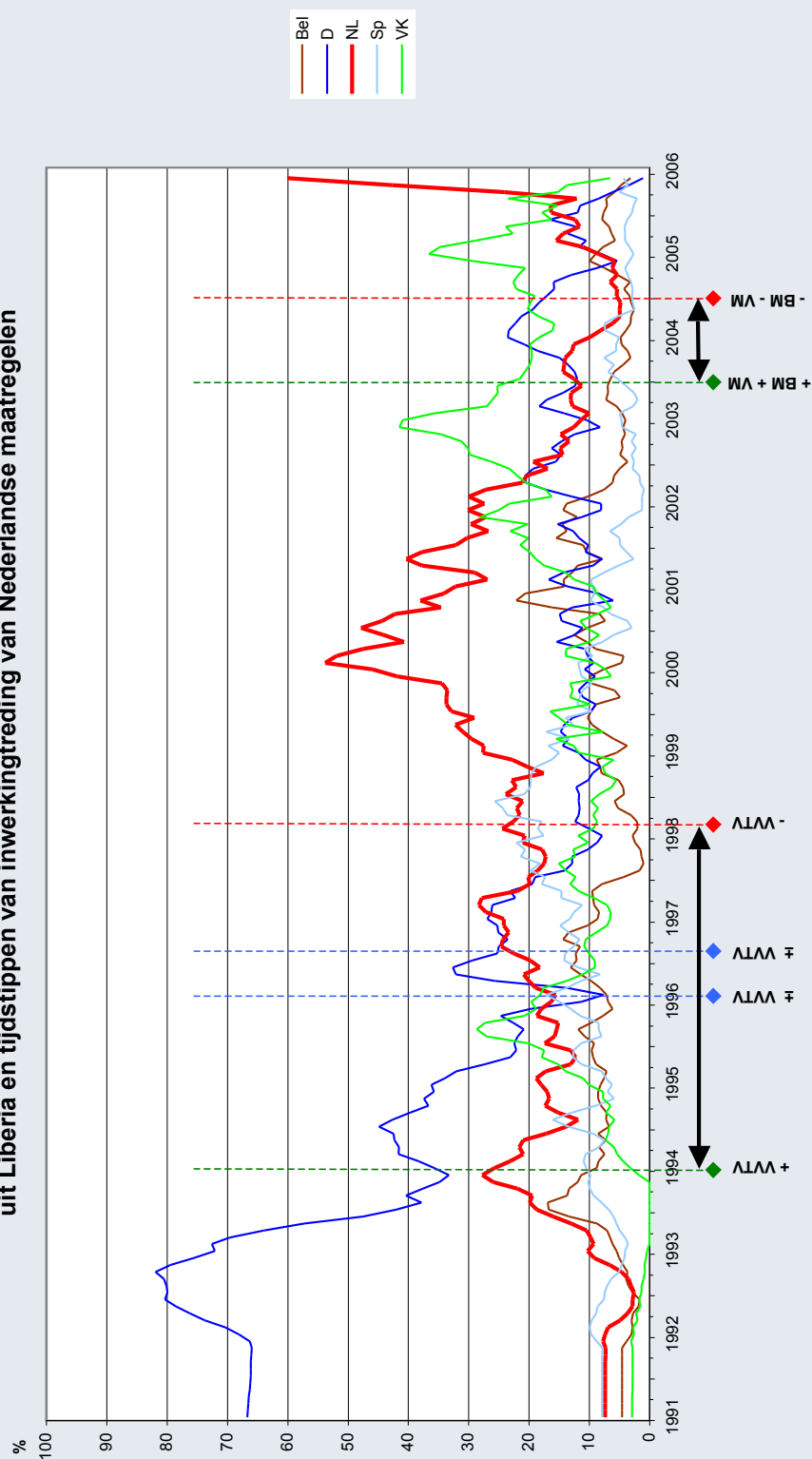


Grafiek 11.2: Absolute en relatieve instroom in Nederland en Europa van asielzoekers per maand uit Liberia

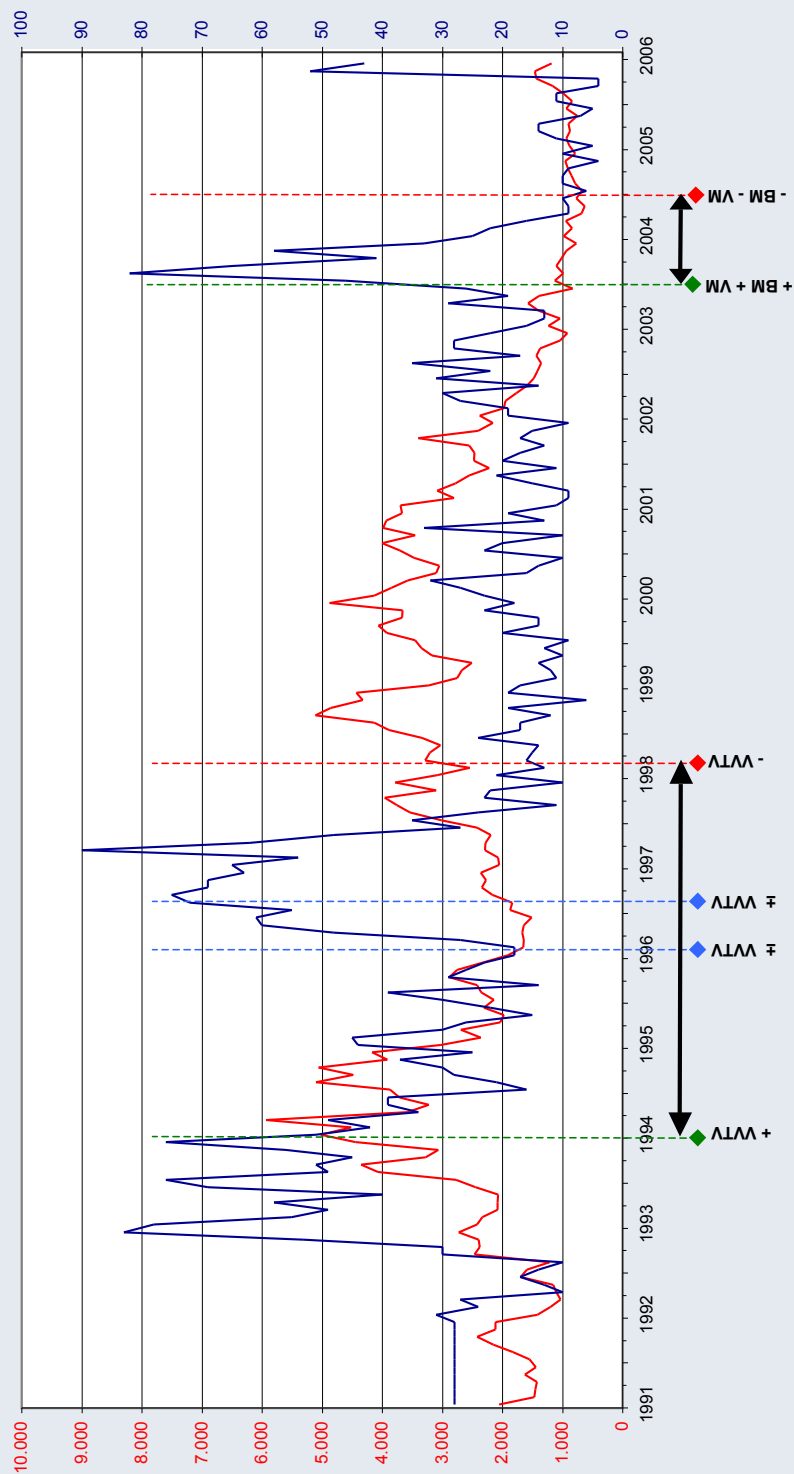


Bron: bewerking van data van UNHCR en IGC

Grafiek 11.3: Relatieve instroom in enkele Europese landen (gem. >5%) van asielzoekers per maand uit Liberia en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen

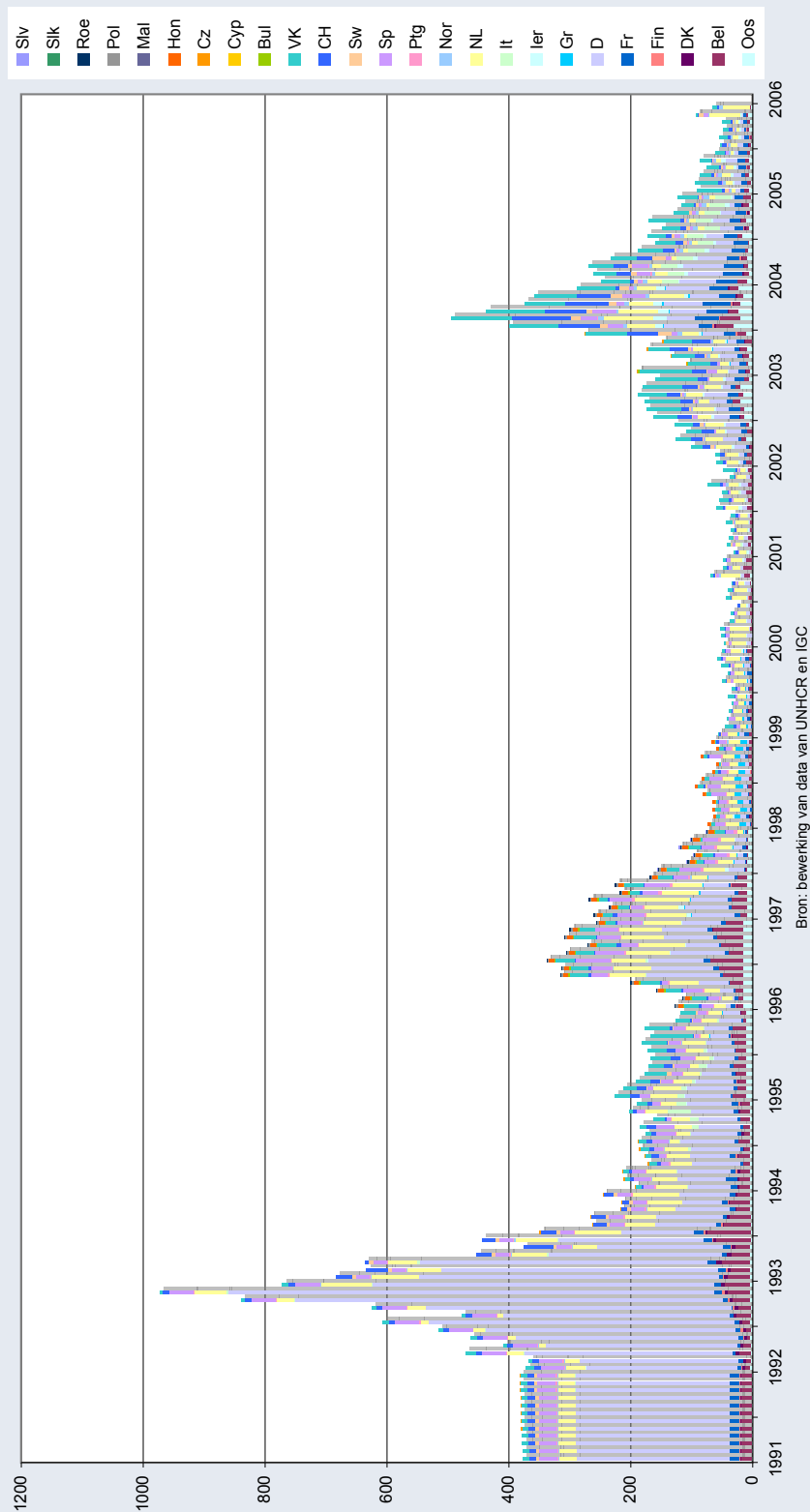


Grafiek 11.4: Absolute instroom van alle asielzoekers per maand in Nederland en alleen uit Liberia en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen



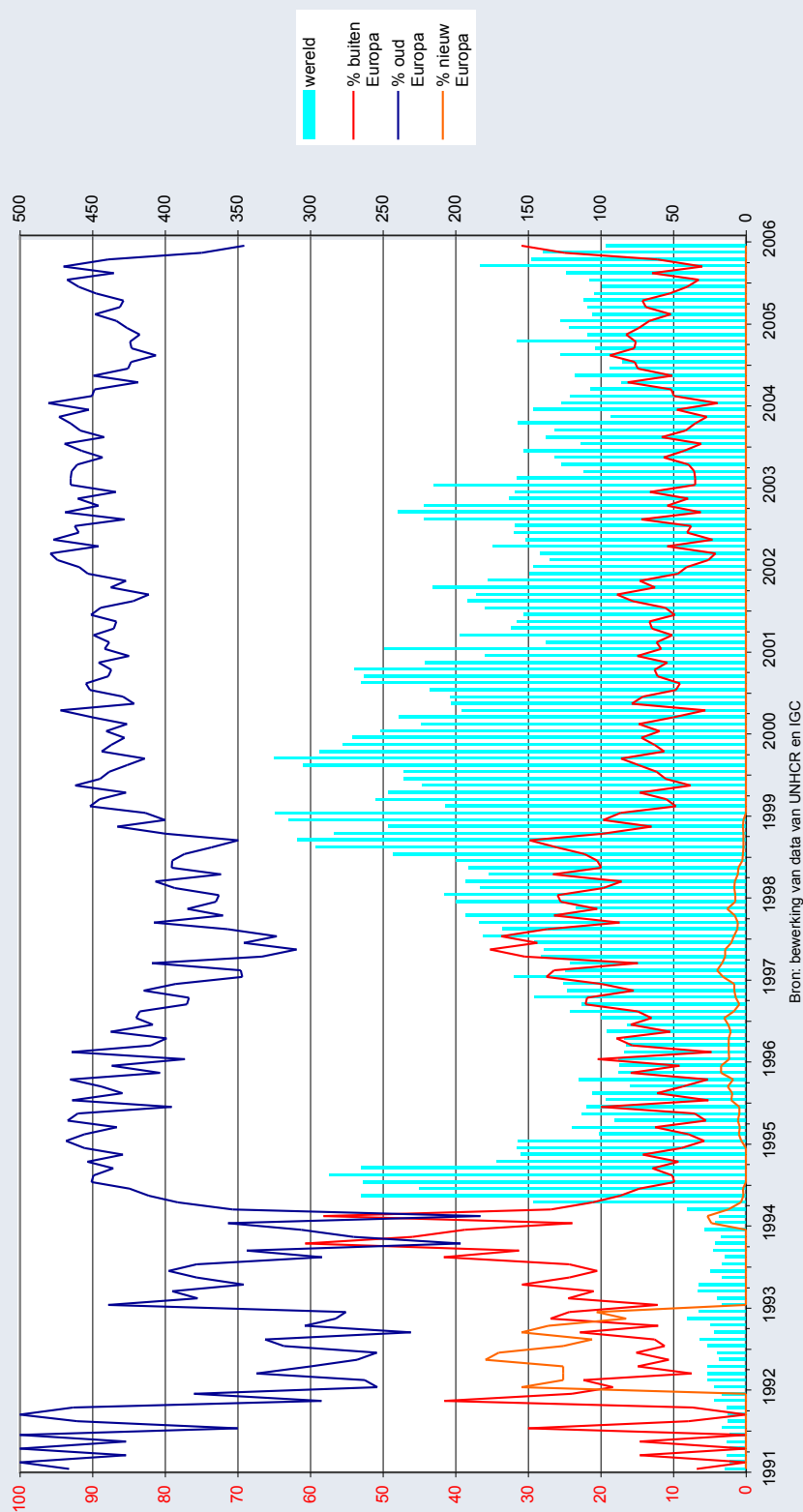
Bron: bewerking van data van VWN, UNHCR en IGC

**Grafiek 11.5: Absolute instroom in 25 Europese landen van asielzoekers
per maand uit Liberia**

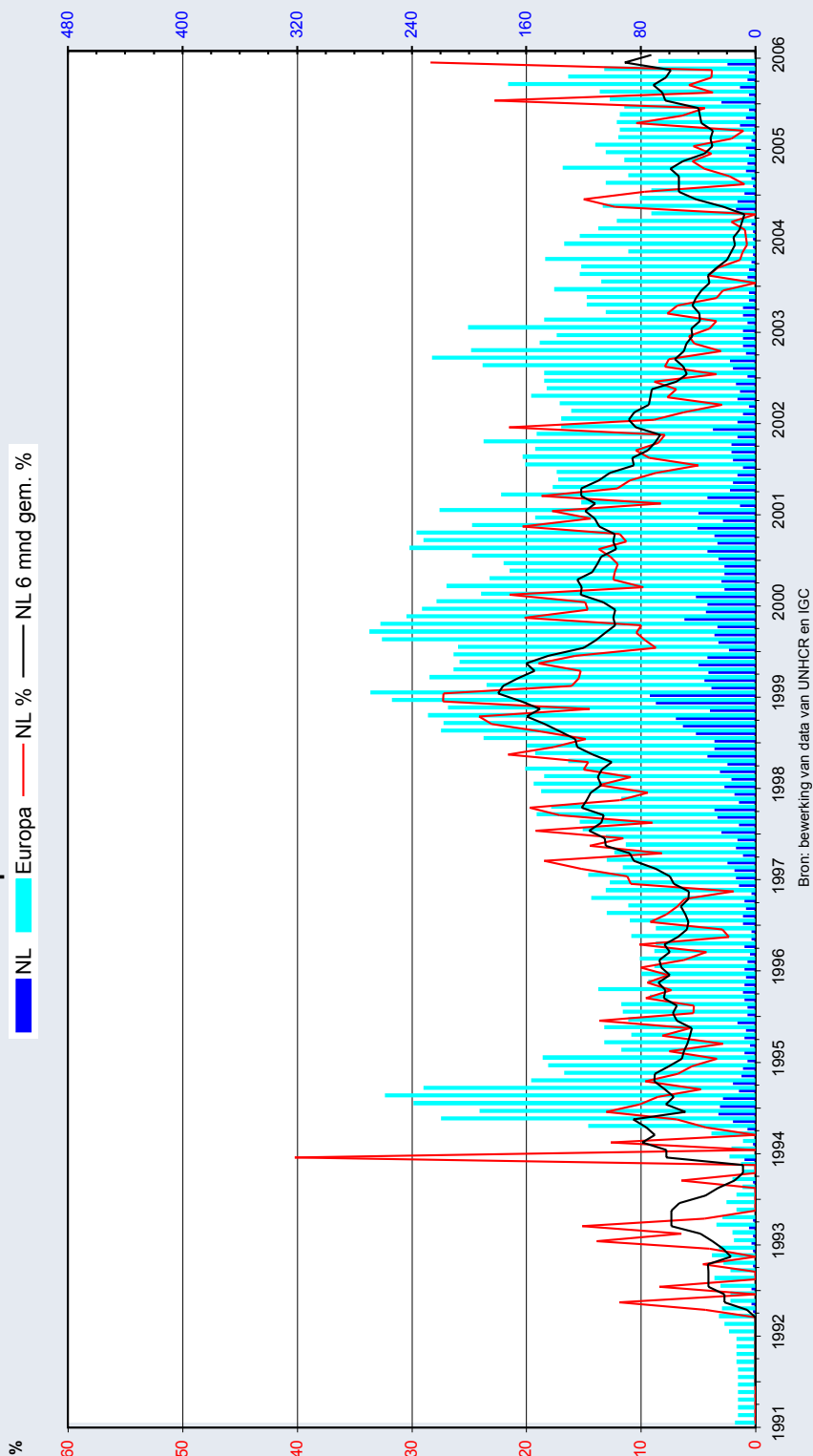


Rwanda

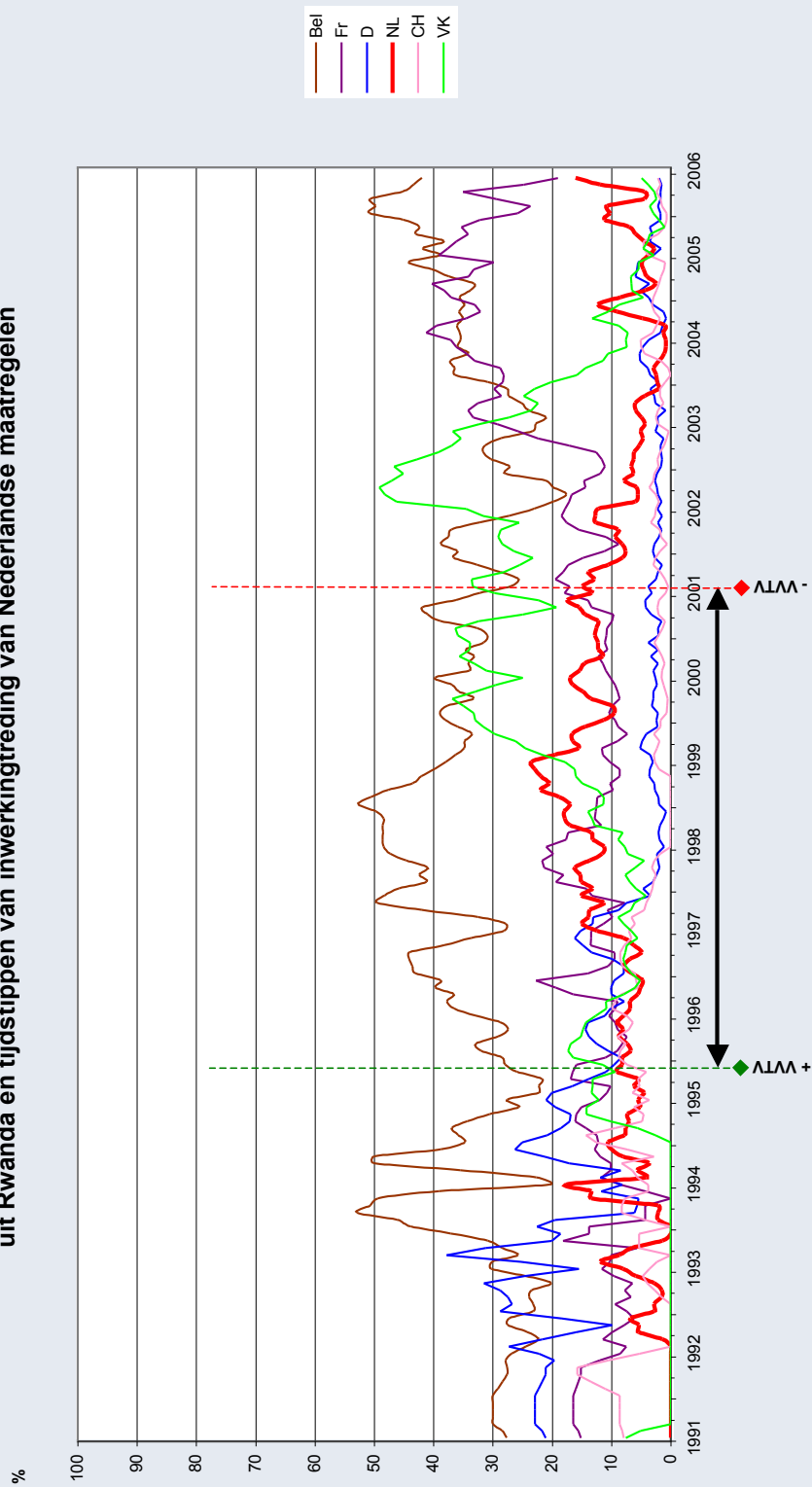
Grafiek 12.1: Verdeling van asielzoekers per maand uit Rwanda over de wereld
absoluut en relatief



Grafiek 12.2: Absolute en relatieve instroom in Nederland en Europa van asielzoekers per maand uit Rwanda

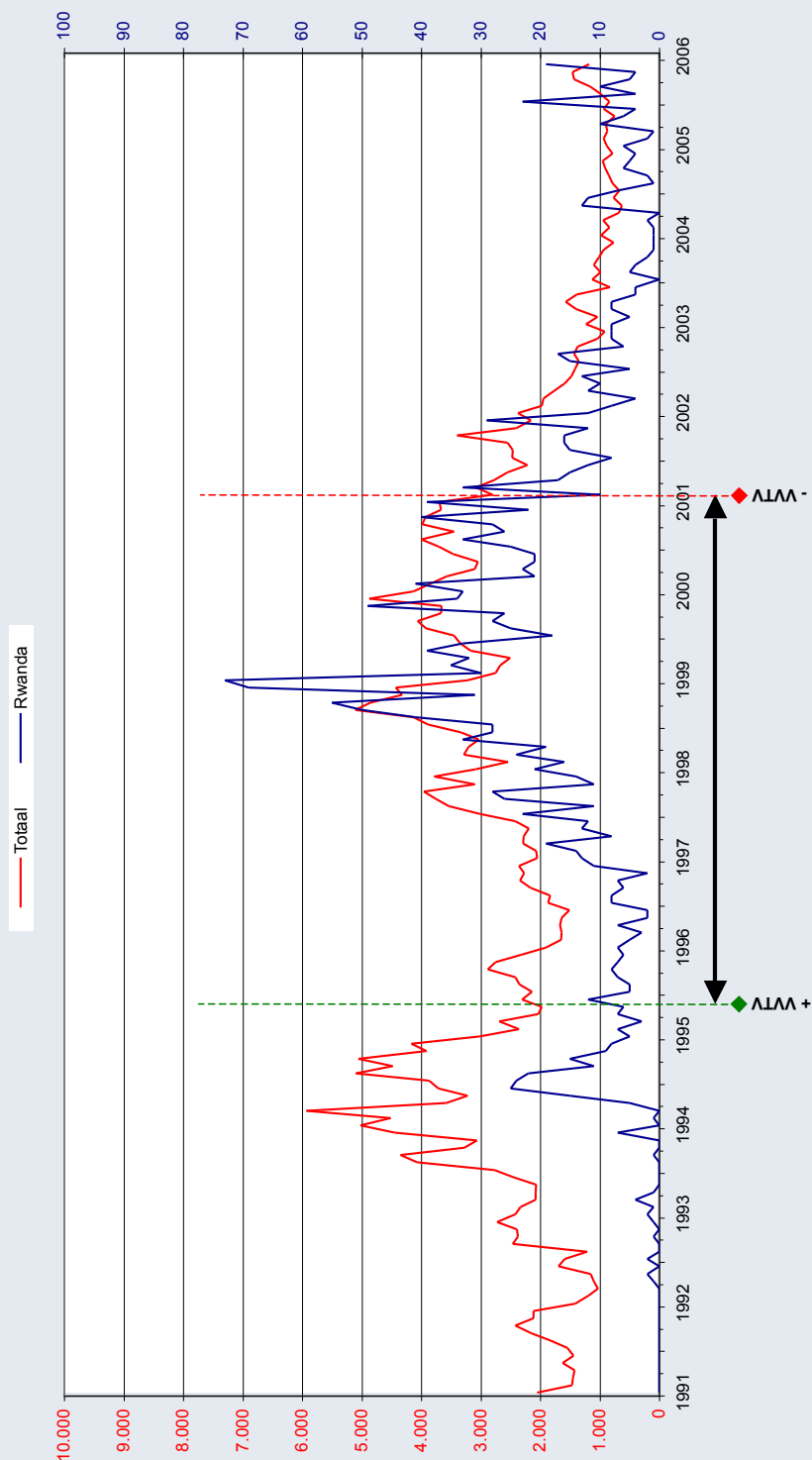


Grafiek 12.3: Relatieve instroom in enkele Europese landen (gem. >5%) van asielzoekers per maand uit Rwanda en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen



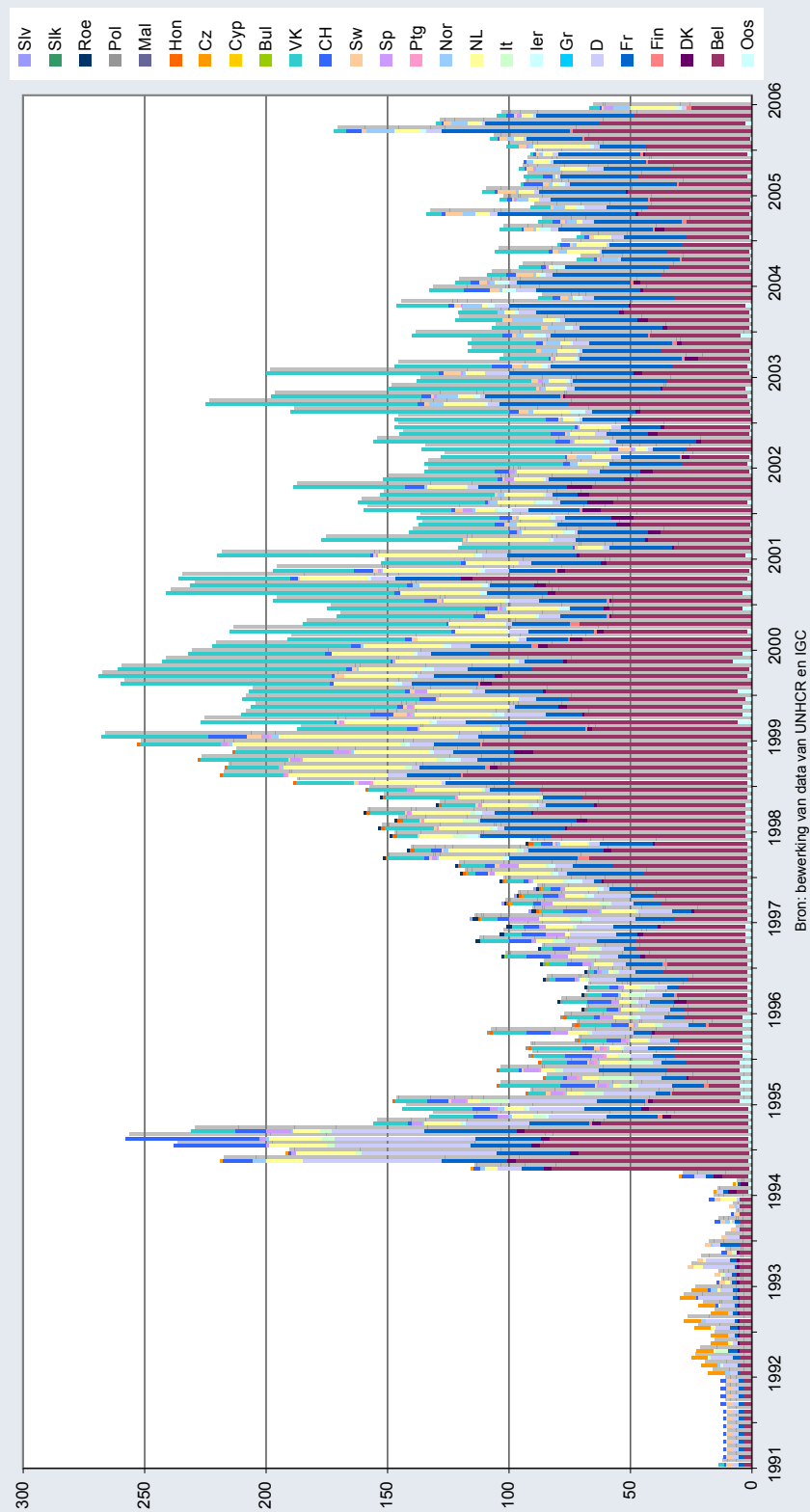
Bron: bewerking van data van VVN, UNHCR en IGC

Grafiek 12.4: Absolute instroom van alle asiezoekers per maand in Nederland en alleen uit Rwanda en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen



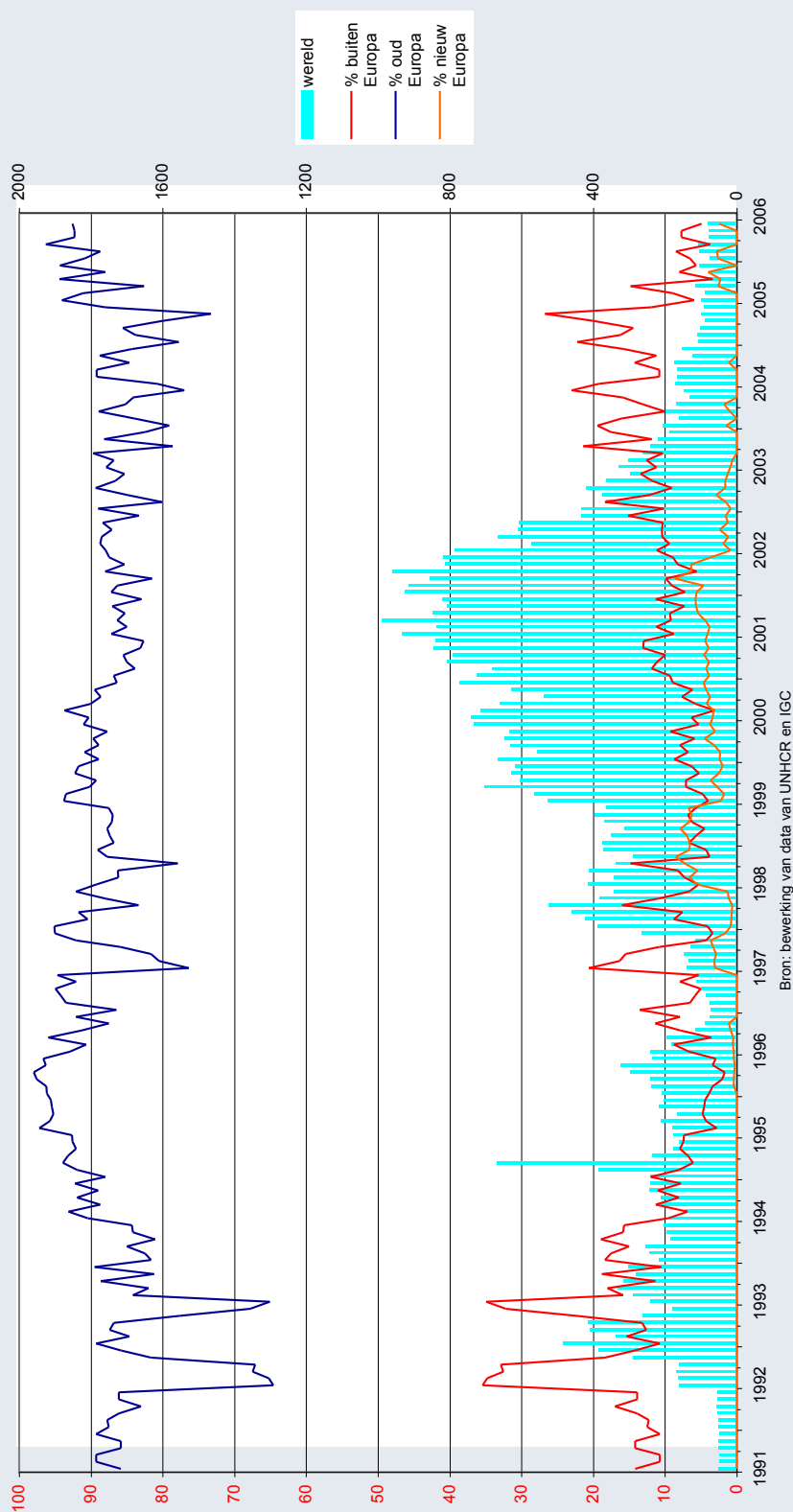
Bron: bewerking van data van VWN, UNHCR en IGC

**Grafiek 12.5: Absolute instroom in 25 Europese landen van asielzoekers
per maand uit Rwanda**

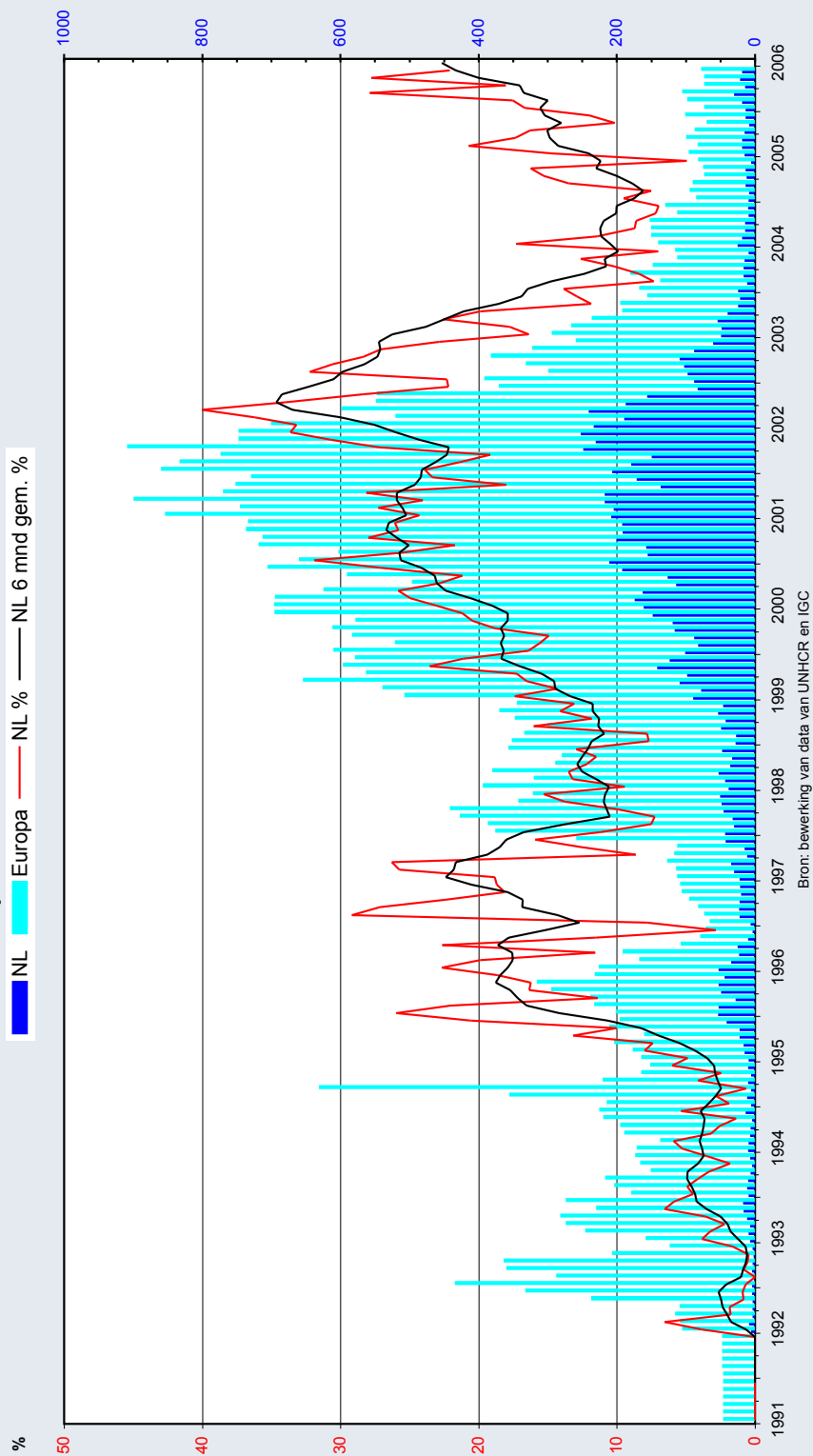


Sierra Leone

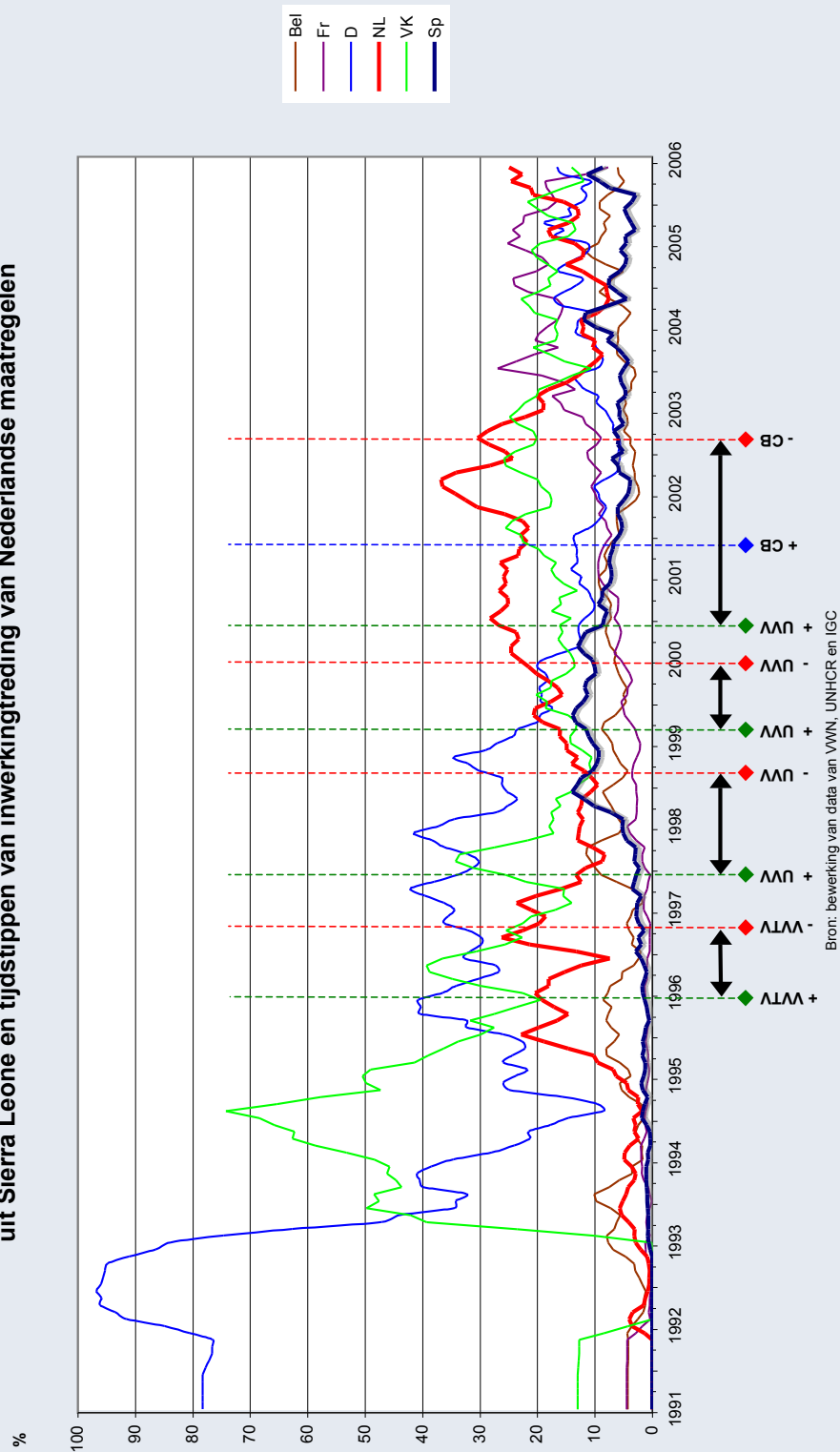
Grafiek 13.1: Verdeling van asielzoekers per maand uit Sierra Leone over de wereld
absoluut en relatief



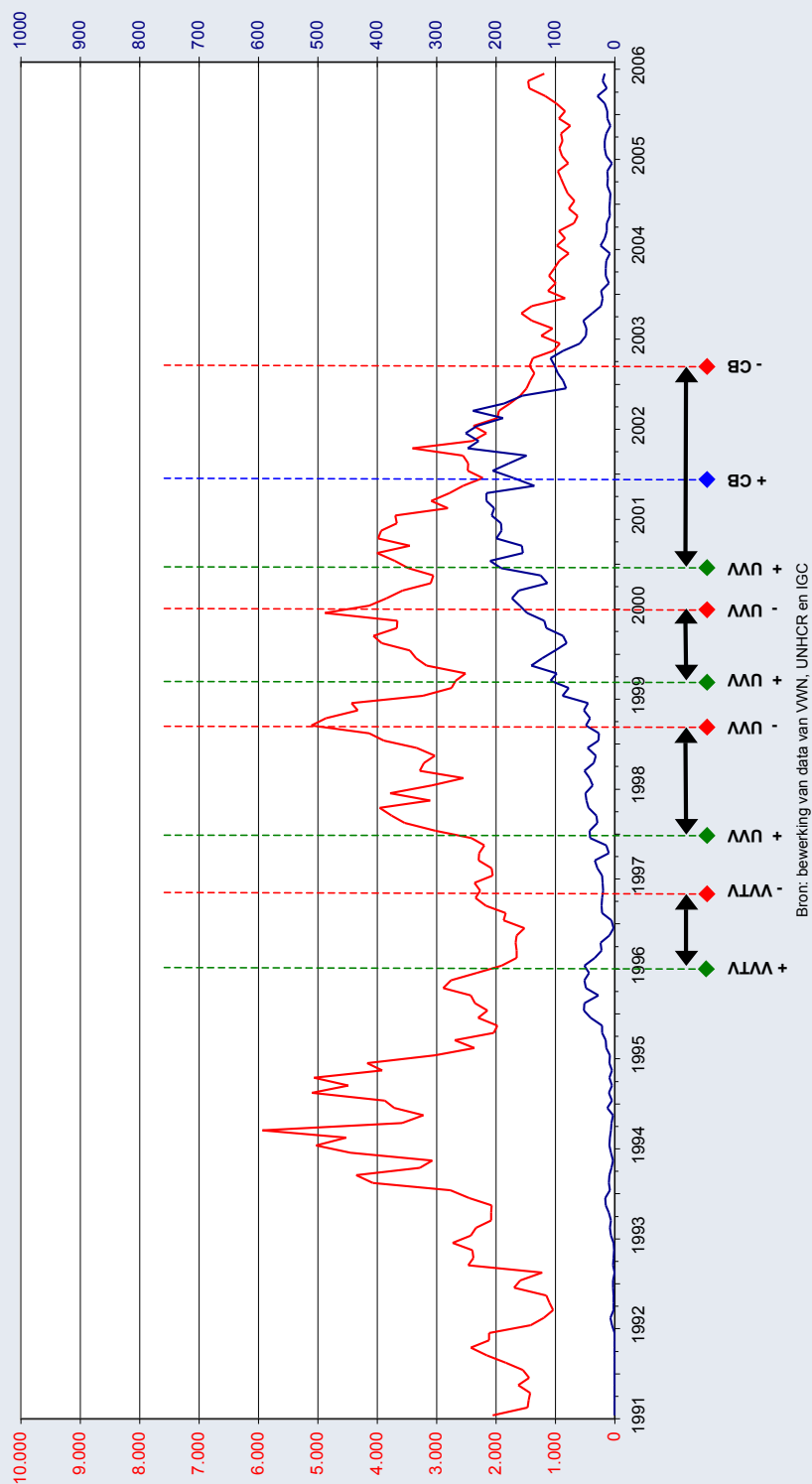
Grafiek 13.2: Absolute en relatieve instroom in Nederland en Europa van asielzoekers per maand uit Sierra Leone



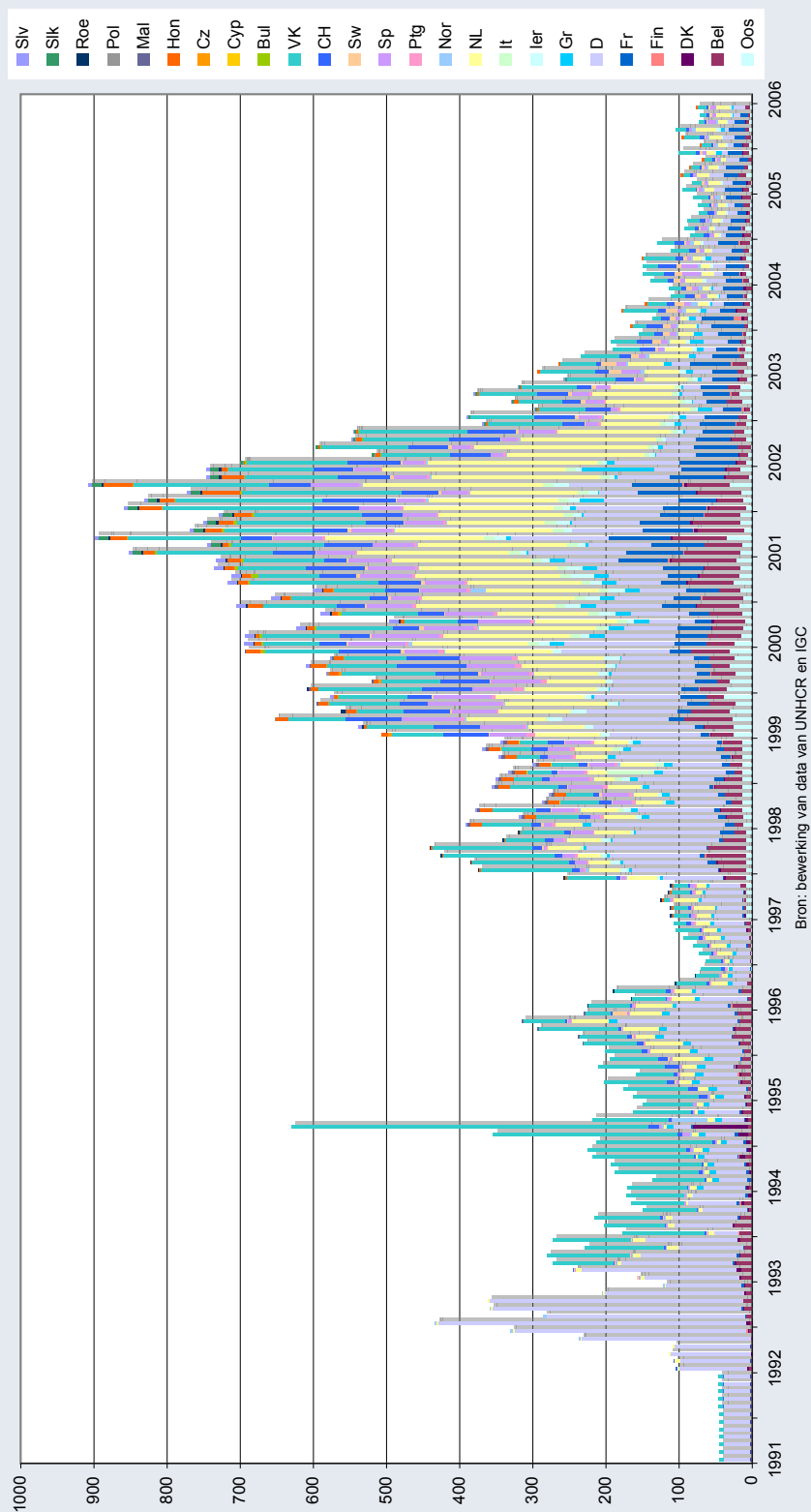
Grafiek 13.3: Relatieve instroom in enkele Europese landen (gem. >5%) van asielzoekers per maand uit Sierra Leone en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen



Grafiek 13.4: Absolute instroom van alle asiezoekers per maand in Nederland en alleen uit Sierra Leone van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen

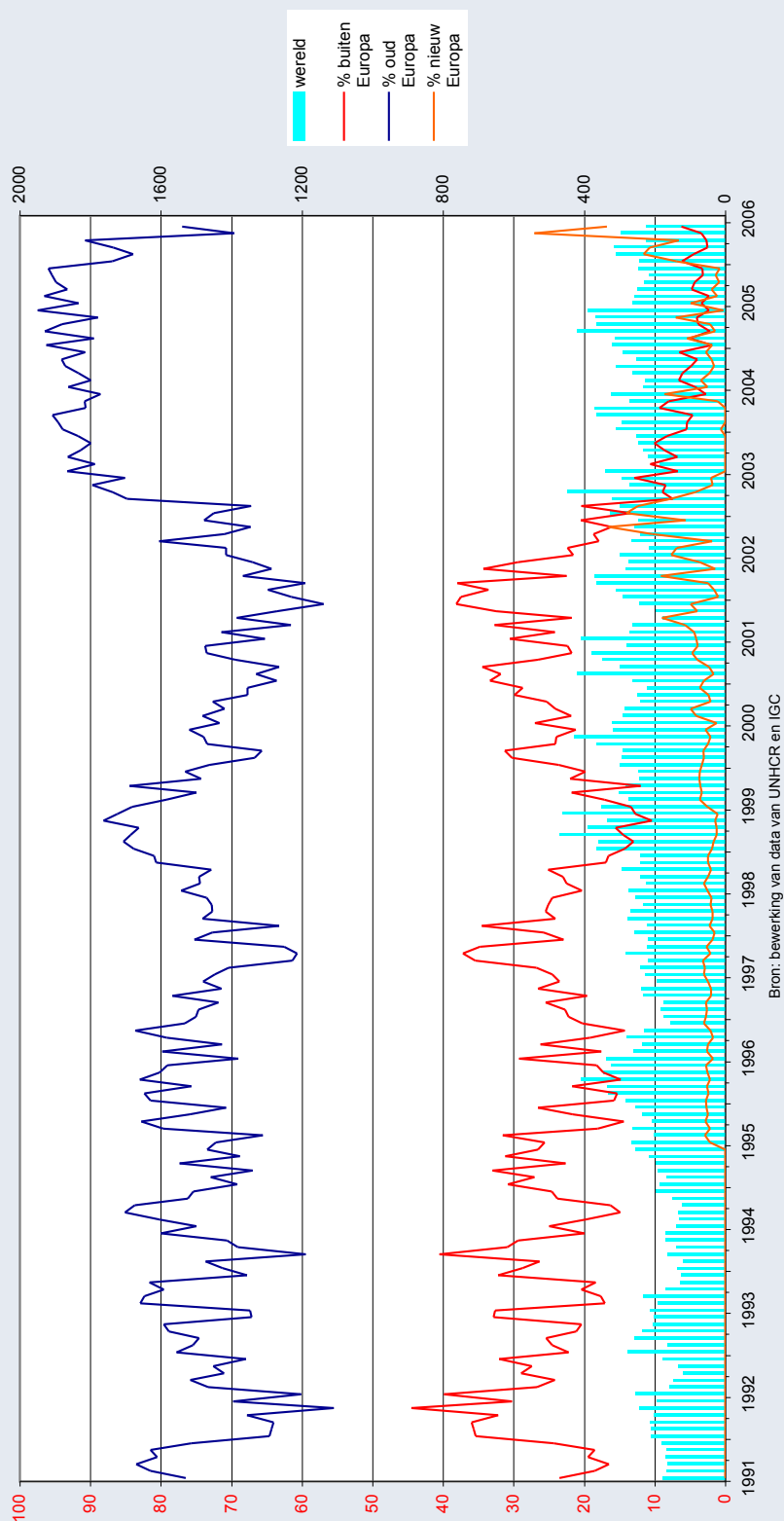


**Grafiek 13.5: Absolute instroom in 25 Europese landen van asielzoekers
per maand uit Sierra Leone**



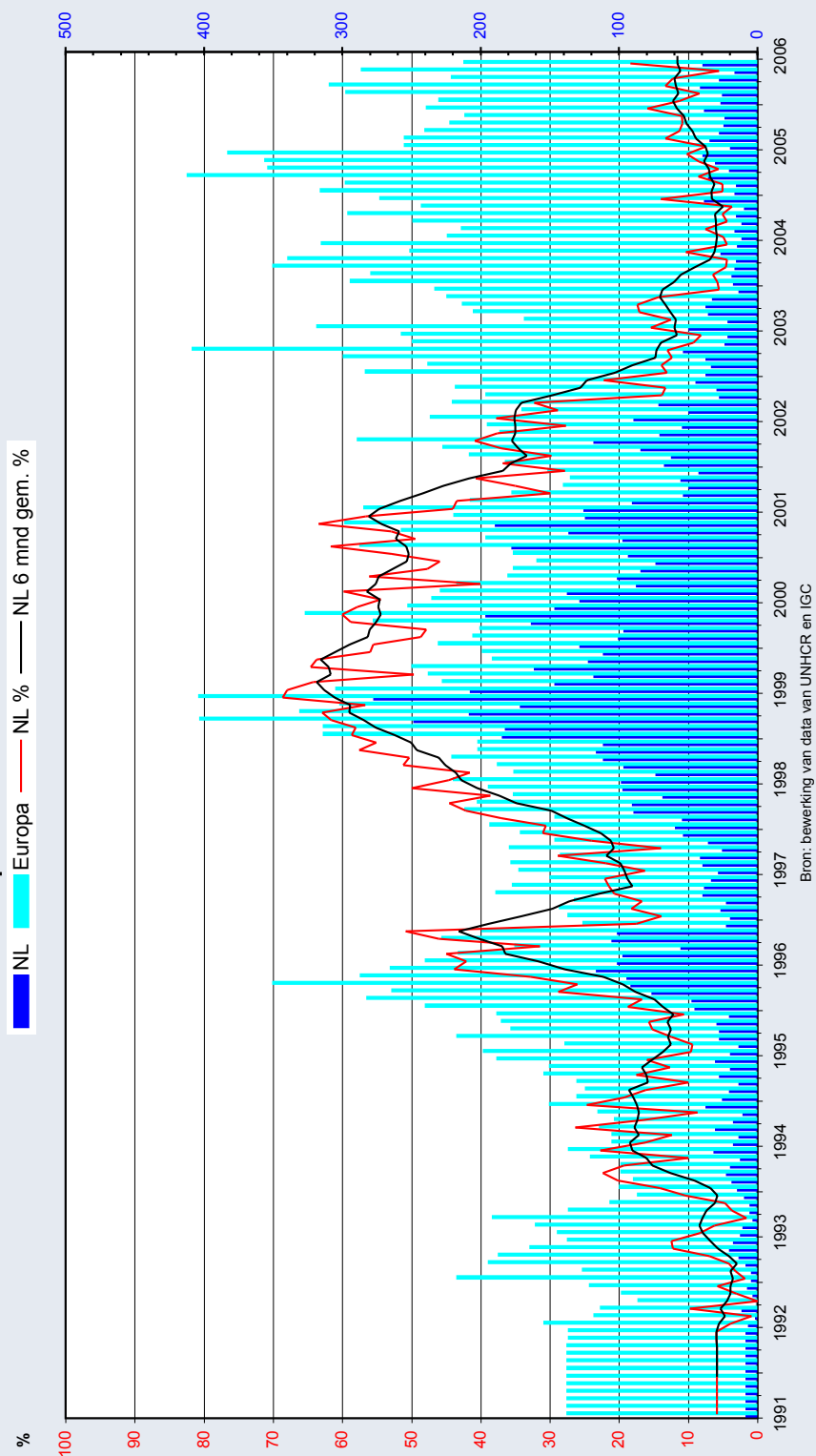
Soedan

**Grafiek 14.1: Verdeling van asielzoekers per maand uit Soedan over de wereld
absoluut en relatief**

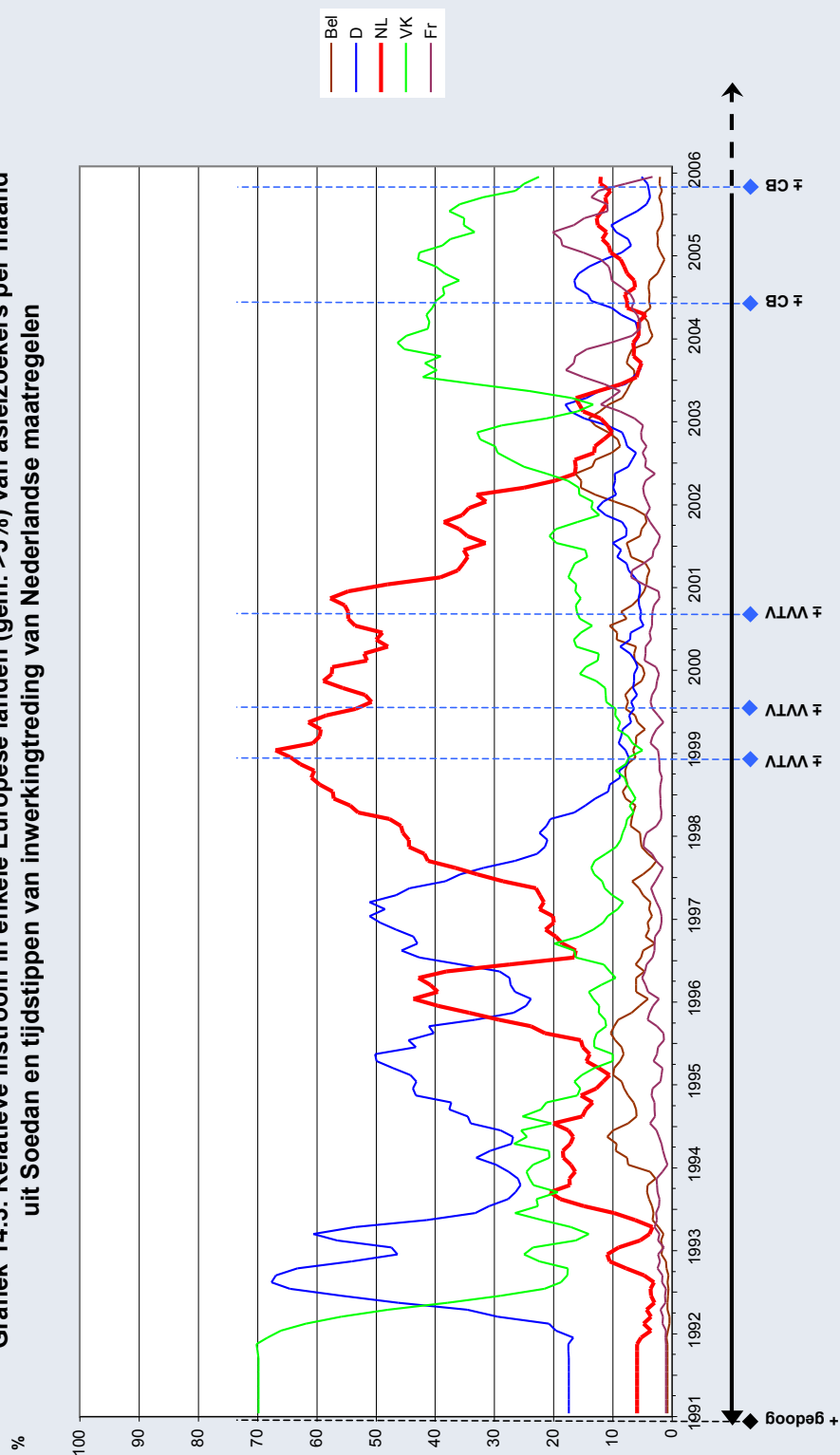


Bron: bewerking van data van UNHCR en IGC

**Grafiek 14.2: Absolute en relatieve instroom in Nederland en Europa van asielzoekers
per maand uit Soedan**

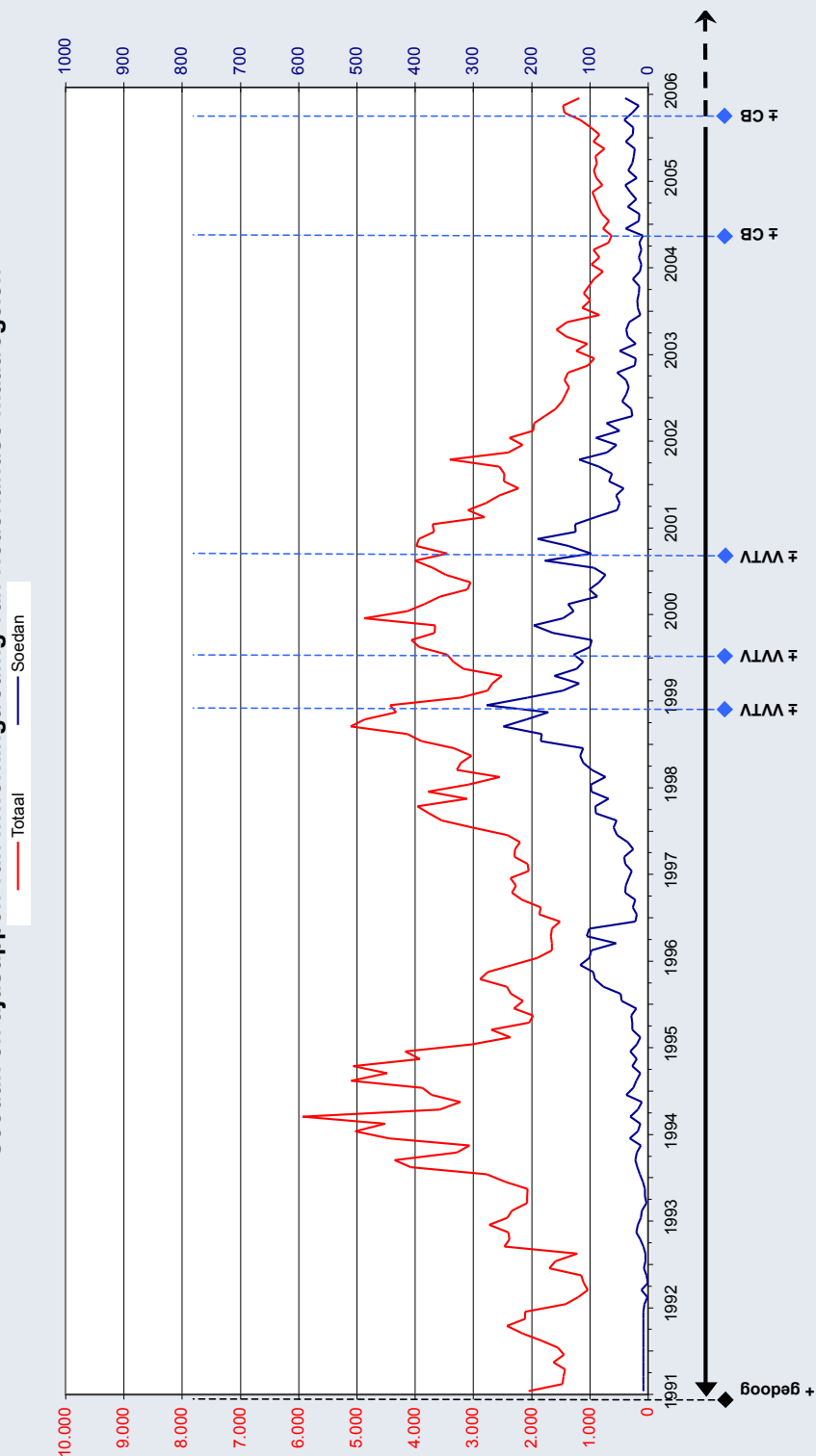


Grafiek 14.3: Relatieve instroom in enkele Europese landen (gem. >5%) van asielzoekers per maand uit Soedan en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen



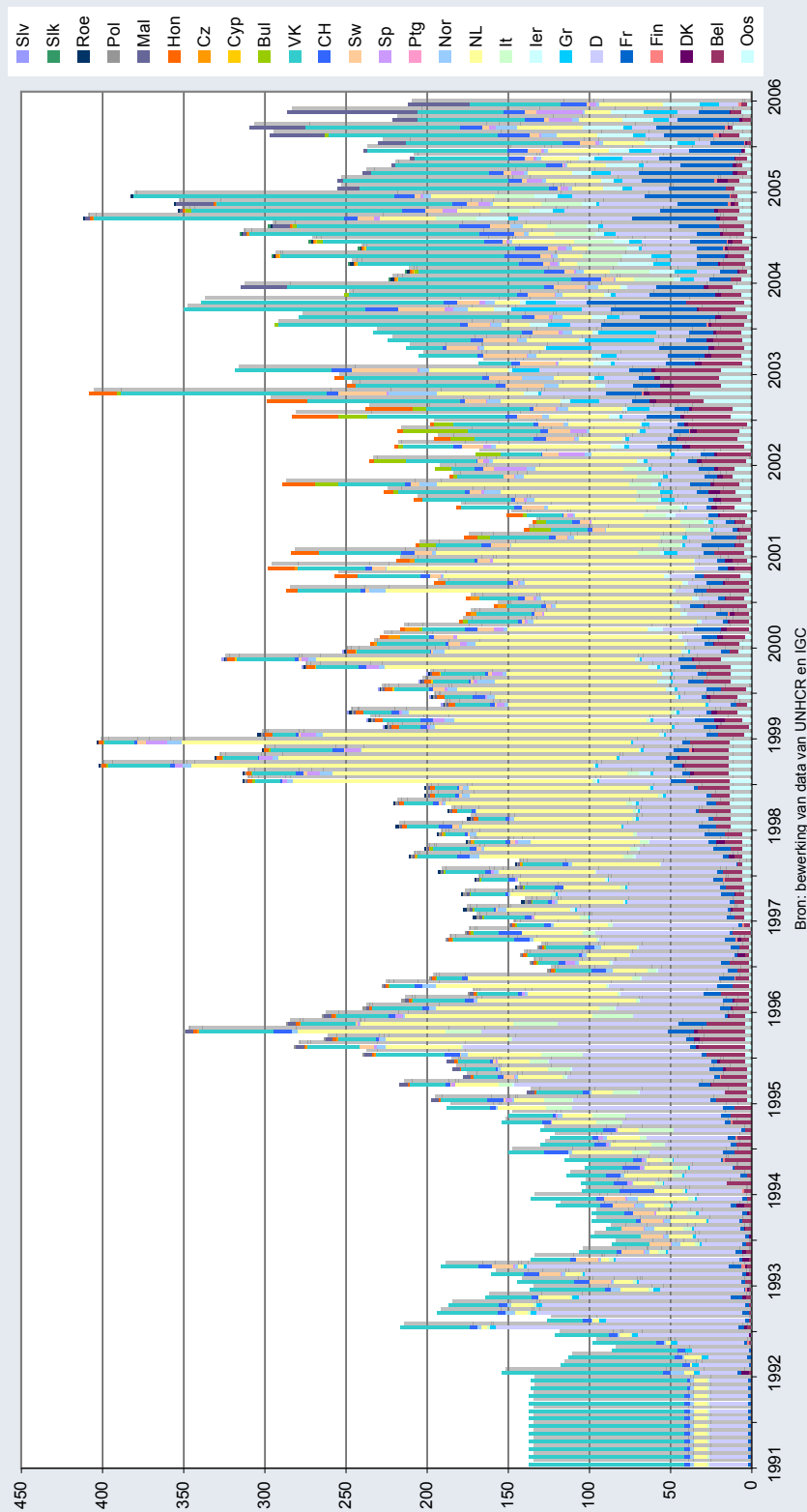
Bron: bewerking van data van VWN, UNHCR en IGC

Grafiek 14.4: Totale instroom van asielzoekers per maand in Nederland en alleen uit Soedan en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen



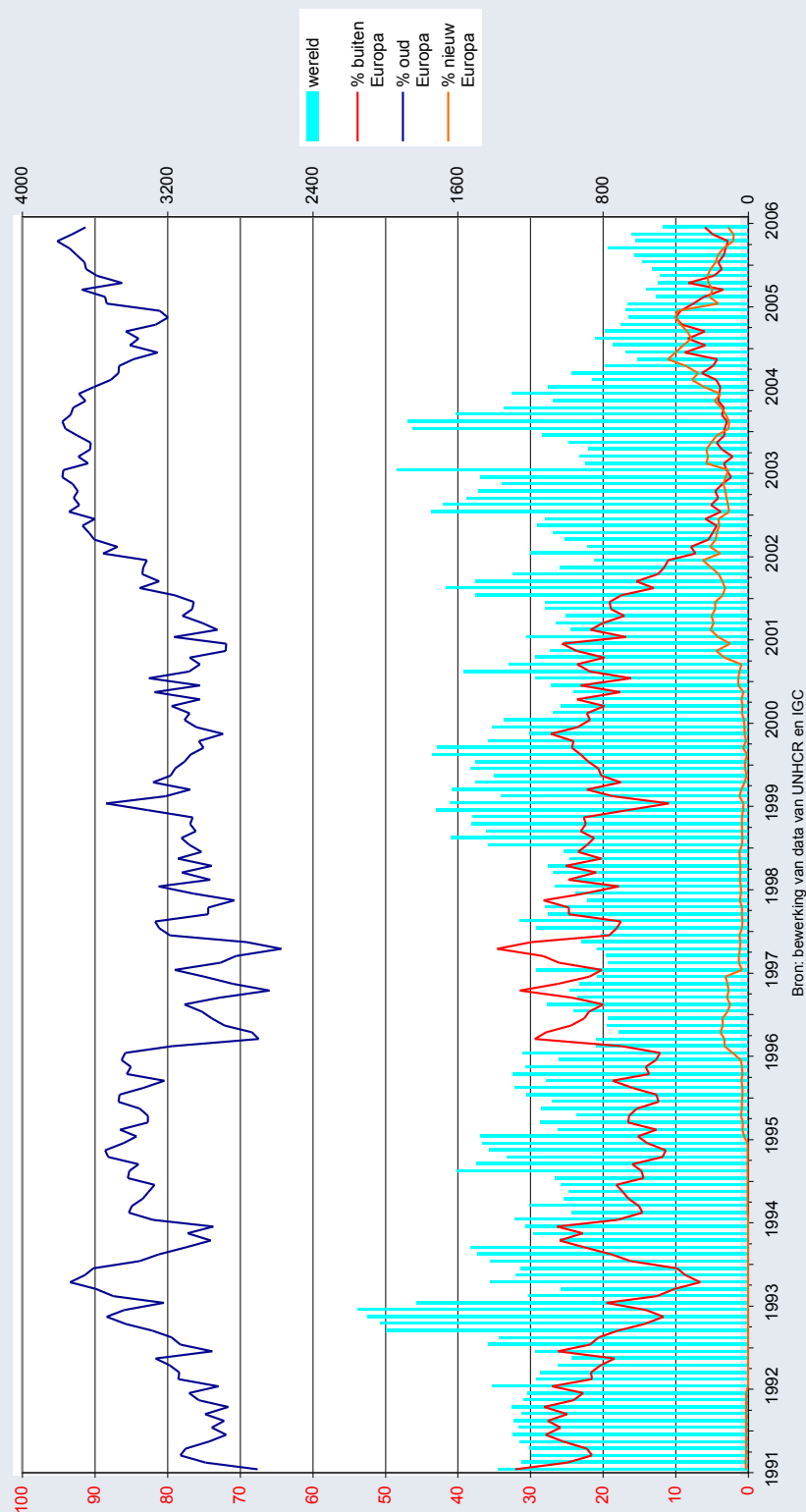
Bron: bewerking van data van VVN, UNHCR en IGC

**Grafiek 14.5: Absolute instroom in 25 Europese landen van asielzoekers
per maand uit Soedan**

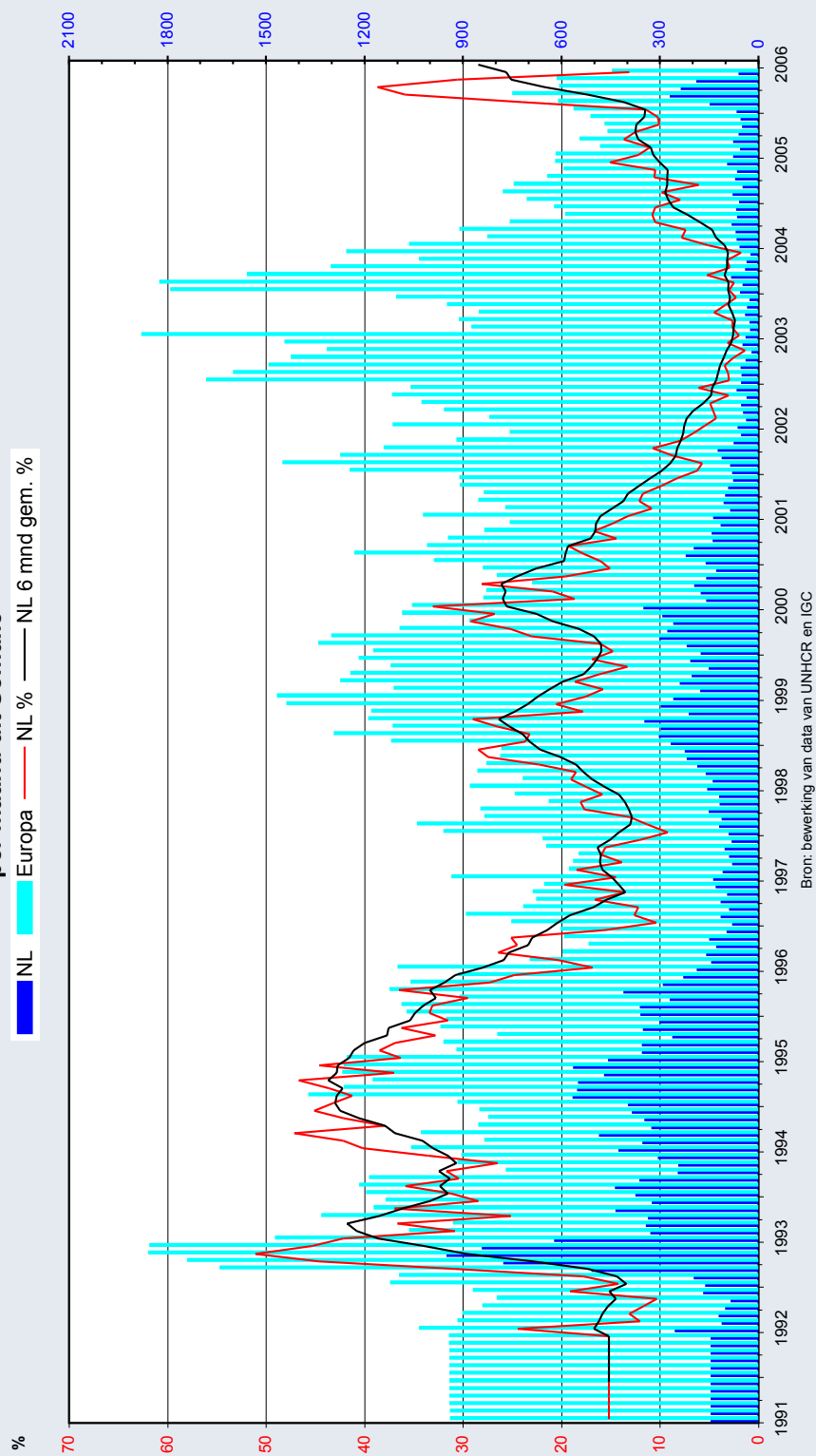


Somalië

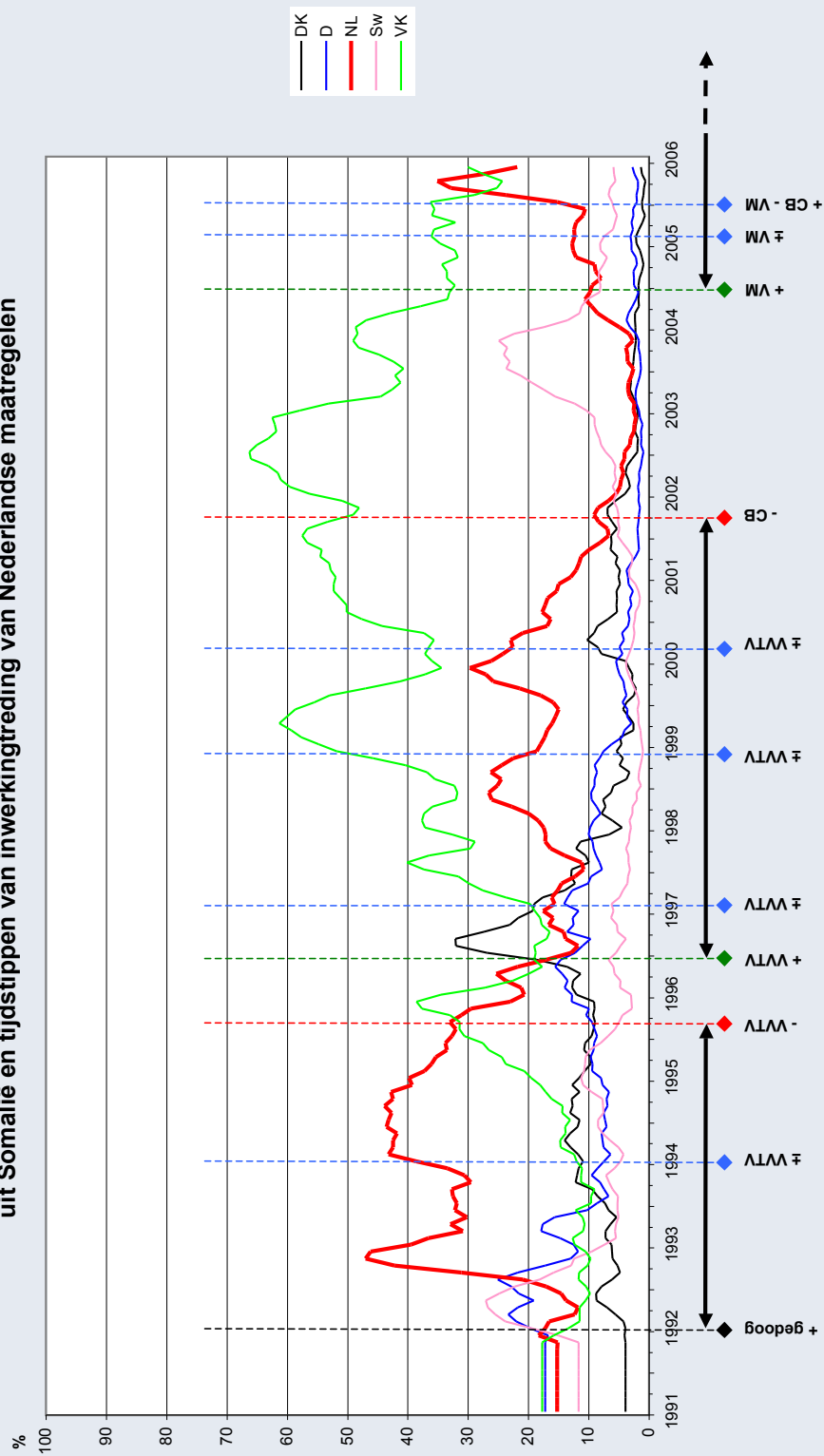
**Grafiek 15.1: Verdeling van asielzoekers per maand uit Somalië over de wereld
absoluut en relatief**



Grafiek 15.2: Absolute en relatieve instroom in Nederland en Europa van asielzoekers per maand uit Somalië

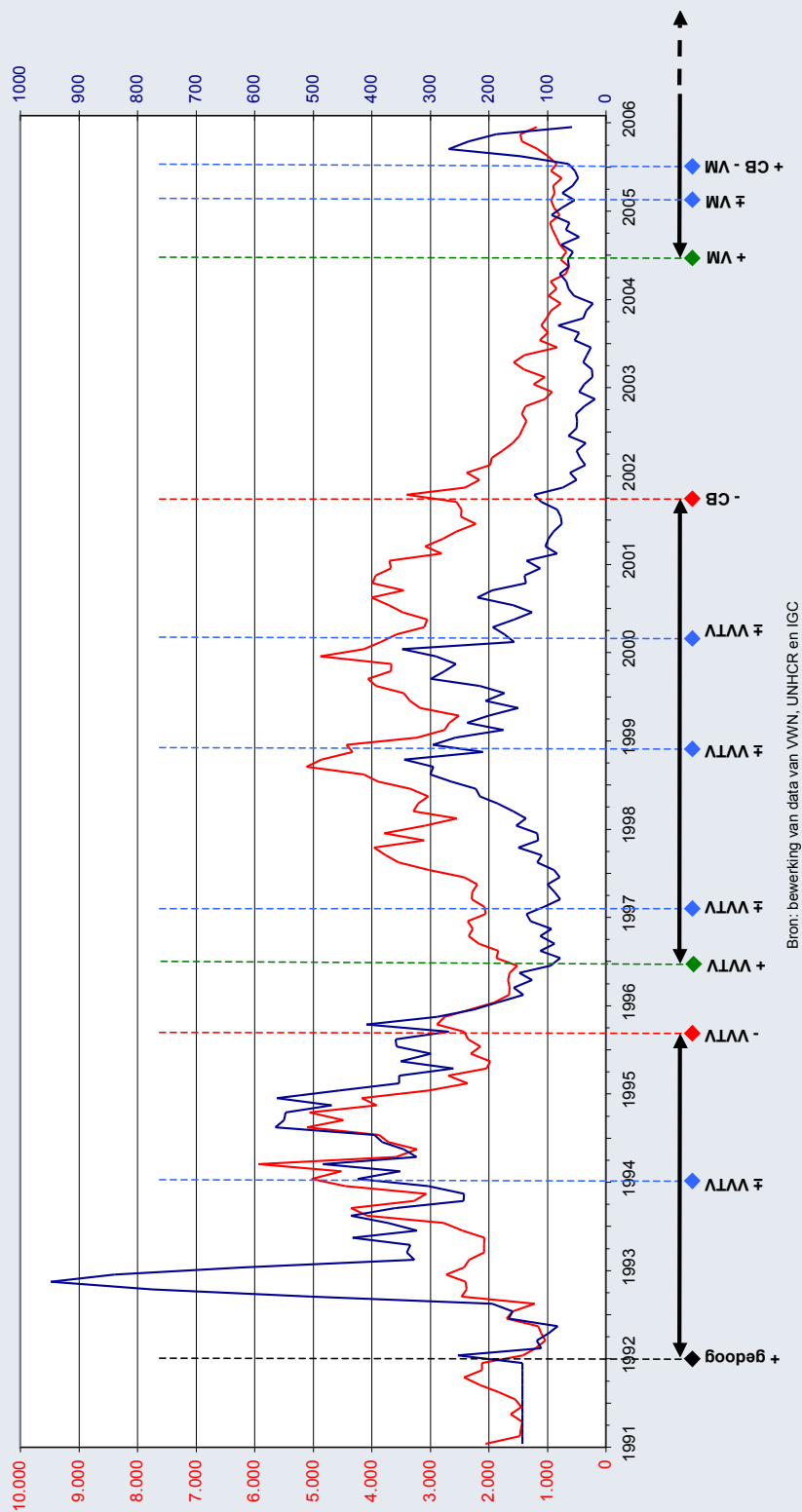


Grafiek 15.3: Relatieve instroom in enkele Europese landen (gem. >5%) van asielzoekers per maand uit Somalië en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen

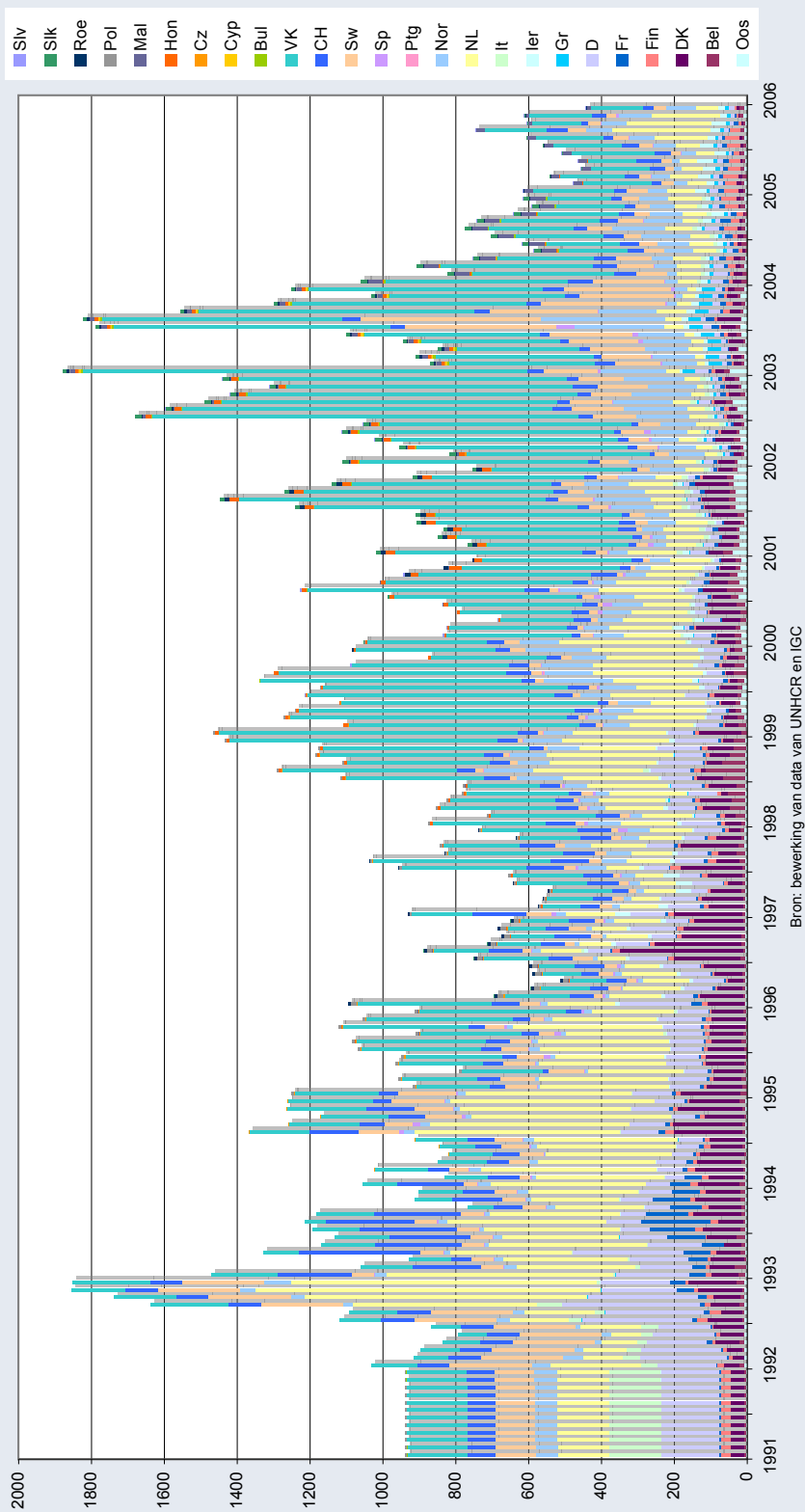


Bron: bewerking van data van VVN, UNHCR en IGC

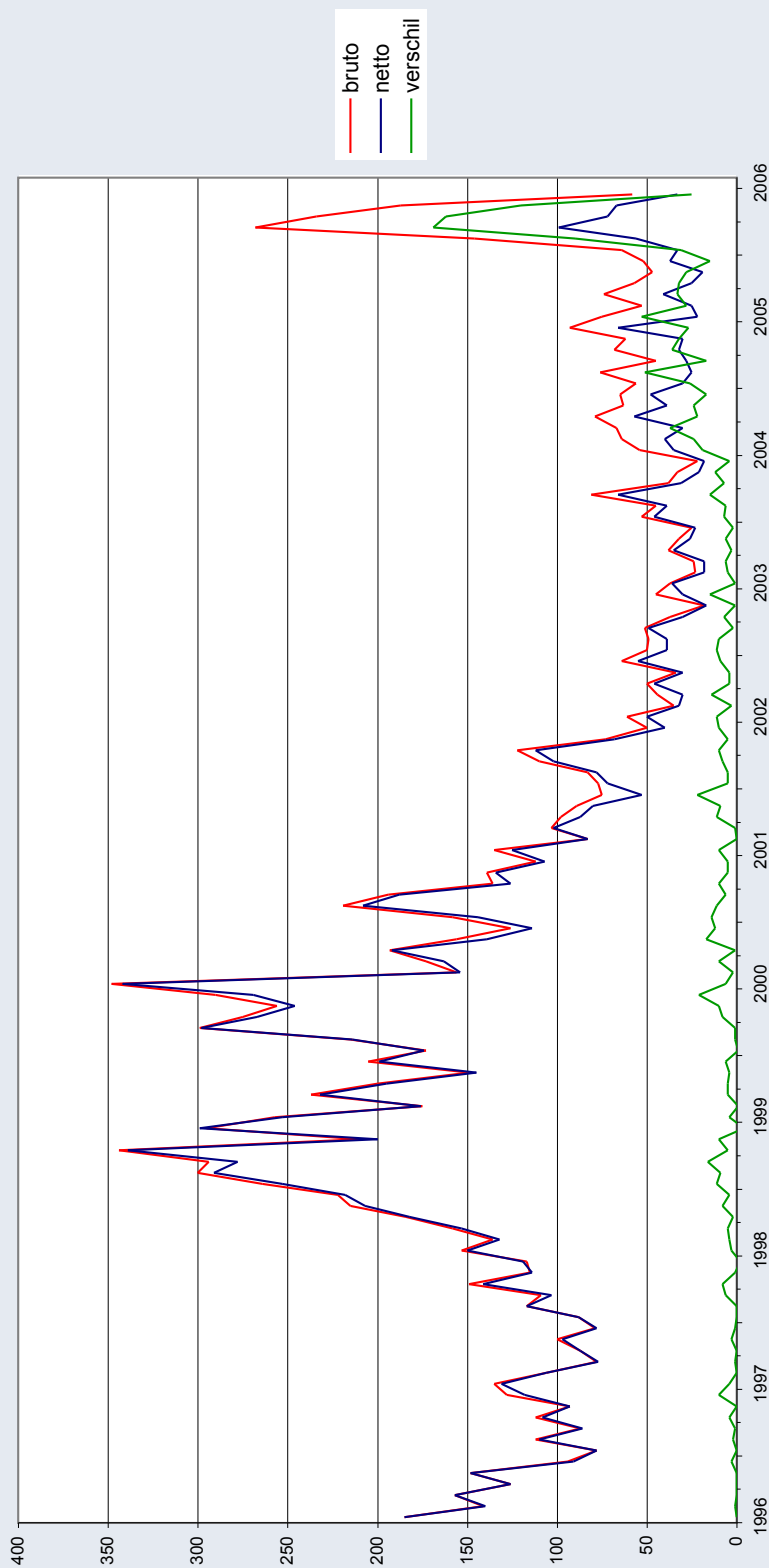
Grafiek 15.4: Totale instroom van asiezoekers per maand in Nederland en alleen uit Somalië en tijdstippen van inwerkingtreding van Nederlandse maatregelen



**Grafiek 15.5: Absolute instroom in 25 Europese landen van asielzoekers
per maand uit Somalië**



Grafiek 15.6: Absolute instroom in Nederland van asielzoekers per maand uit Somalië
 officiële cijfers (bruto) en gecorrigeerde cijfers (netto: d.w.z. niet eerder voorkomend in de Nederlandse IND-registratie)



Bron: bewerking van data van UNHCR en IND/AC

Literatuurlijst

Boeles 2000

Boeles P. (red.), *De Vreemdelingenwet 2000: analyses en kritiek*, Publicatiereeks Instituut voor Immigratierecht nr. 3, Den Haag: Sdu 2000.

Böcker & Havinga 1998

Böcker A. & T. Havinga, *Asylum Migration to the European Union: Patterns of origin and destination*, Nijmegen: Institute for the Sociology of Law, Nijmegen University; Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 1998.

Depping 2000

Depping R., 'De Discussie', in: Boeles P. (red.), *De Vreemdelingenwet 2000: analyses en kritiek*, Publicatiereeks Instituut voor Immigratierecht nr. 3, Den Haag: Sdu 2000, p. 83-107.

Van Dokkum & Van Dort 2005.

Van Dokkum B., & J. van Dort, 'Hoe erg moet het zijn? Een overzicht van categoriaal beschermingsbeleid', in: NAV 2005, p. 68-83.

Doornheim & Dijkhoff 1995

Doornheim, L. & N. Dijkhoff, *Toevlucht zoeken in Nederland*, (Reeks onderzoek en beleid van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie, nr. 148), Arnhem: Gouda Quint 1995.

ECRE 2006

ECRE (European Council on Refugees and Exiles), *Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe*, London: ECRE 2006.

Geelhoed 1994

Herooverwegingswerkgroep Asielzoekersbeleid, Eindrapport, Onder voorzitterschap van Prof. Mr. L.A. Geelhoed (Cie. Geelhoed), 1994.

Grütters 2003

Grütters C.A.F.M., *Asielynamiek: een systeemodynamische analyse van de Nederlandse asielprocedure in de periode 1980-2002* (diss. Nijmegen), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2003.

Noll 1997

Noll G., 'Prisoner's Dilemma in Fortress Europe: On the Prospects for Equitable Burden-Sharing in the European Union', *German Yearbook of International Law*, 1997 Vol. 40, p. 405-437.

Noll 2000

Noll G., *Negotiating Asylum*, The Hague: Martinus Nijhoff 2000.

Noll 2003

Noll G., 'Risky Games? A Theoretical Approach to Burden-Sharing in the Asylum Field', *Journal of Refugee Studies* 2003, Vol. 16 nr. 3, p. 236-252.

Hoogenboom 1995

Hoogenboom T., 'Het falend gedoogdenbeleid in het vluchtelingenrecht', in: *Rechtshulp* 1995/2, p. 2-15.

Spijkerboer 1999.

Spijkerboer T.P., 'Vttv-beleid', in: Depping R., J.M. Dorgelo & H.H.E. van der Stappen (red.), *De REK in nootverband*, Den Haag: Sdu 1999.

Spijkerboer & Vermeulen 2005

Spijkerboer T.P. & B.P. Vermeulen, *Vluchtelingenrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005.

Spijkerboer & Vermeulen 1995

Spijkerboer T.P. & B.P. Vermeulen, *Vluchtelingenrecht*, Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders 1995.

- Swart 1978
Swart A.H.J., *De toelating en uitzetting van vreemdelingen*, Deventer: Kluwer 1978.
- Thielemann 2005
Thielemann E.R., 'Symbolic Politics or Effective Burden-Sharing? Redistribution, Side-payments and the European Refugee Fund', *Journal of Common Market Studies (JCMS)* 2005 Vol. 43. nr. 4, p. 807–824.
- UNFPA 2005
UNFPA (United Nations Population Fund), *State of World Population 2005*, New York: UNFPA 2005.
- UNHCR 1999
UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), *Asylum Applications in Industrialized Countries: 1980-1999. Trends in Asylum Applications Lodged in 37, mostly Industrialized, Countries*, Geneva: UNHCR (November) 2001.
- UNHCR 2000
UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), *Asylum Trends in Europe, 2000. Trends in asylum data in 24 European countries by country of asylum, origin, month and year - Part II*, Geneva: UNHCR (January) 2001.
- UNHCR 2001
UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), *Trends in Asylum Applications Lodged in Europe, North America, Australia and New Zealand, 2001. Analysis of the provisional 2001 asylum application data in 29 countries*, Geneva: UNHCR (January) 2002.
- UNHCR 2002a
UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), *Asylum Applications Lodged in Industrialized Countries: Levels and Trends, 2000-2002*, Geneva: UNHCR (March) 2003.
- UNHCR 2002b
UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), *Asylum decisions in Europe, 2000-2002*, Geneva: UNHCR (February) 2004.
- UNHCR 2003
UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), *Asylum Levels and Trends: Europe and non-European Industrialized Countries, 2003*, Geneva: UNHCR (February) 2004.
- UNHCR 2004a
UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2004. Overview of asylum applications lodged in Europe and non-European industrialized countries in 2004*, Geneva: UNHCR (March) 2005.
- UNHCR 2004b
UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), *2004 Global Refugee Trends. Overview of refugee populations, new arrivals, durable solutions, asylum seekers, Stateless and other persons of concern to UNHCR*, Geneva: UNHCR (June) 2005.
- UNHCR 2005
UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2005. Overview of asylum applications lodged in Europe and non-European industrialized countries in 2005*, Geneva: UNCHR (March) 2006.
- Volkskrant 11 november 2002
'Waterbed Europa klotst flink door asielstroom', *Volkskrant*, 11 november 2002.

Lijst van gehanteerde afkortingen

ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
BM	besluitmoratorium
CB-beleid	categoriaal beschermingsbeleid
CMR	Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen
EHRM	Europese Hof voor de Rechten van de Mens
i.w.tr.	inwerkingtreding
IGC	Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDIAC	Immigratie- en Naturalisatiedienst, Informatie- en AnalyseCentrum
REK	Rechtseenheidkamer
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
TK	Tweede Kamer
Trb.	Tractatenblad
TBV	Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire
UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
uvv	uitstel van vertrek
V&I	Vreemdelingenzaken en Integratie
Vc	Vreemdelingencirculaire
VM	vertrekmoratorium
vtv-hum	vergunning tot verblijf (humanitair)
vvtv	voorwaardelijke vergunning tot verblijf
Vw	Vreemdelingenwet
VWN	VluchtelingenWerk Nederland