

# de mos

Jaargang 20  
Okt./Nov. 2004

ISSN 0169-1473

Een uitgave van het  
Nederlands  
Interdisciplinair  
Demografisch  
Instituut

Bulletin  
over  
Bevolking  
en  
Samenleving

# g

## N i D i

### inhoud

- 65 **Asieldruk in Nederland zakt onder EU-gemiddelde**  
68 **Japan: Dilemma tussen werk en moederschap**  
72 **Demodata**



Foto: ANP FOTO / Inge van Mill

## Asieldruk in Nederland zakt onder EU-gemiddelde

ROB VAN DER ERF

**In de periode 1990-2003 hebben meer dan vijf miljoen mensen asiel aangevraagd in een van de 15 landen van de (toenmalige) Europese Unie. Het aandeel van Nederland daarin bedroeg 433.000, ofwel acht procent. Dit is bijna tweemaal zoveel als het aantal dat Nederland zou hebben moeten krijgen als de druk over de 15 EU-landen zou zijn verdeeld naar rato van het inwonertal. Vooral gedurende de jaren 1994-2000 was de asieldruk in Nederland beduidend hoger dan het EU-15-gemiddelde. Na 2000 is het aantal ingediende asielverzoeken evenwel zo sterk gedaald dat het er voor dit jaar naar uitziet dat de asieldruk in Nederland voor het eerst sinds 1992 onder dat gemiddelde gaat zakken.**

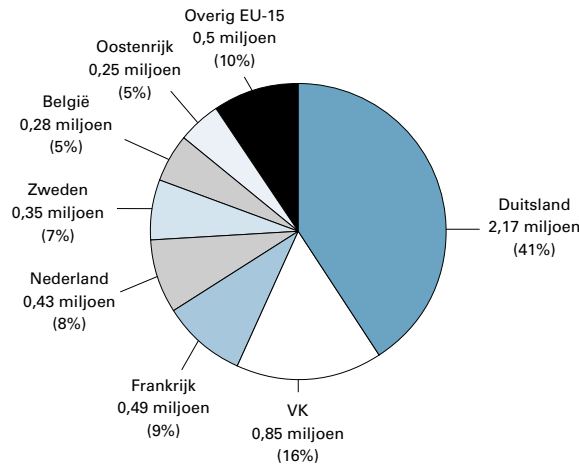
Het onderwerp asiel scoort hoog op de politieke agenda van Brussel. Jaarlijks vragen grote aantallen mensen asiel aan in de Europese Unie. Voor de ontvangende landen zijn hier flinke lasten aan verbonden, zowel in financiële als in maatschappelijke zin. Van een evenwichtige verdeling van deze lasten kan echter geen sprake zijn zolang het asielbeleid binnen de Unie niet is geharmoniseerd. Die harmonisatie komt maar moeizaam van de grond. Asielbeleid (zie kader) wordt nog altijd vooral op nationaal niveau gevormd en leidt daardoor tot een bepaalde mate van concurrentie tussen de landen. Hierdoor kan er een soort 'waterbedeffect' ontstaan wanneer het ene land eerder dan het andere land tot een meer restrictief beleid overgaat. Meer harmonisatie is derhalve noodzakelijk: enerzijds voor de ontvangende landen om tot een evenredige verdeling van de lasten te geraken, en anderzijds voor de asielzoeker die gebaat is bij een eenduidige en rechtvaardige asielprocedure.

### De hele periode 1990-2003

Gedurende de hele periode 1990-2003 hebben zich in de 15 landen van de toenmalige Europese Unie (EU-15) 5,3 miljoen asielzoekers aangemeld. Van hen vroege de meesten, 2,2 miljoen, asiel aan in Duitsland (zie figuur 1). Op grote afstand volgen het Verenigd Koninkrijk (0,9 miljoen), Frankrijk (0,5 miljoen) en Nederland (0,4 miljoen).

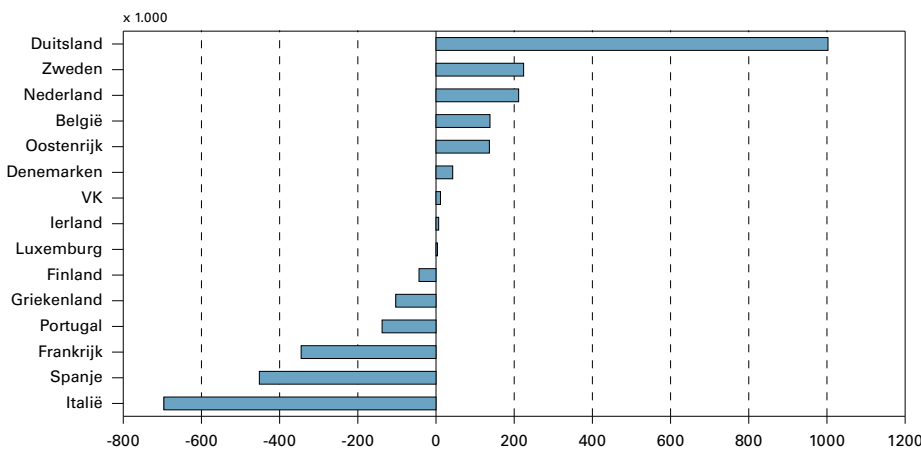
Absolute aantallen vormen uiteraard geen juiste graadmeter voor de 'asieldruk' die landen ondervinden. Deze kan worden berekend door, en dat ligt het meest voor de hand, de asielopvang te relateren aan de bevolkingsomvang, maar een koppeling

**Figuur 1.** Asielzoekers in de EU-15, 1990-2003



Bron: UNHCR.

**Figuur 2.** Verschil tussen werkelijk en naar bevolkingsomvang genormeerd aantal asielzoekers, 1990-2003



Bron: UNHCR en Eurostat; bewerking NIDI.

aan bijvoorbeeld de bevolkingsdichtheid of aan het nationaal inkomen is ook mogelijk. Welk criterium ook wordt gebruikt, steeds weer blijkt dat de lastendruk in Europa nog altijd ongelijk is verdeeld.

Indien het aantal asielzoekers zou zijn verdeeld naar rato van de omvang van de bevolking in de diverse landen zou Duitsland 1,2 miljoen asielzoekers minder hebben hoeven opnemen, Zweden en Nederland ruim 200.000 en België en

Foto: ANP FOTO / Juan Vrijdag



Oostenrijk bijna 140.000 (zie figuur 2). Landen die aanzienlijk meer asielzoekers hadden moeten opnemen zijn Italië (700.000 te weinig), Spanje (450.000), Frankrijk (350.000), Portugal (140.000) en Griekenland (100.000). Voor de overige landen van de EU-15, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Luxemburg en Finland, komt het naar bevolkingsomvang genormeerd aantal vrij goed overeen met het werkelijke aantal.

**Kleinere verschillen tussen landen**

Cijfers voor een hele periode versluieren het verloop van jaar op jaar. In de tabel is voor de afzonderlijke jaren in de periode 1990-2003 per EU-land het verschil tussen het waargenomen en het naar bevolkingsomvang genormeerd aantal asielzoekers gegeven. Vooral voor Duitsland blijkt dit verschil zeer sterk te zijn teruggelopen: van plus 290.000 in 1992 tot min 13.000 in 2003. Dit betekent dat de asieldruk in Duitsland recentelijk onder het EU-15-gemiddelde is gezakt. Een min of meer tegengestelde ontwikkeling laten het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk zien: van sterk negatief (meer dan 70.000 voor beide landen in 1992) naar flink positief (Verenigd Koninkrijk) respectievelijk licht positief (Frankrijk). Een dergelijke ontwikkeling geldt ook voor Ierland, zij het op een meer bescheiden niveau. Voor Italië, Spanje, Portugal, Griekenland en Finland, landen die voortdurend achterblijven als het om asielaanvragen gaat, zijn er weinig spectaculaire veranderingen waar te nemen. Wel moet hierbij worden aangetekend dat de asieldruk in Griekenland in 2003 voor het eerst op het EU-15-gemiddelde is komen te liggen. De landen die in bijna alle jaren een bovengemiddelde asieldruk hebben zijn Zweden, Nederland, België, Oostenrijk en Denemarken. Opvallend daarbij is dat de trend voor Zweden en Oostenrijk de laatste jaren eerder stijgt dan daalt, terwijl zeker voor Nederland, maar ook wel voor Denemarken en België, het tegendeel geldt. Resumerend kan worden geconcludeerd dat de verschillen in asieldruk tussen de 15 EU-landen na 1992 beduidend kleiner zijn geworden. Dit is vooral het gevolg van de ontwikkelingen in Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Anno 2003 resteren bescheiden uitschieters naar boven voor Oostenrijk en Zweden en naar beneden voor Italië en Spanje.

**Vooruitzichten voor 2004**

Op basis van de beschikbare maandcijfers tot nu toe mag worden aangenomen dat de asieldruk in Frankrijk dit jaar flink boven het EU-15-gemiddelde zal gaan uitstijgen. Wellicht zal de Franse regering hier spoedig aanleiding in zien om het restrictieve beleid verder aan te scherpen. De asieldruk in Duitsland daarentegen zal verder onder dat gemiddelde gaan duiken. Voor het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk en Zweden zal het positieve verschil tussen het werkelijke en naar bevolkingsomvang genormeerd aantal kleiner worden. In Nederland zal naar alle waarschijnlijkheid voor het eerst sinds 1992 de asieldruk iets beneden het EU-15-gemiddelde komen te liggen.

## Tot besluit

In de inleiding werd gesteld dat op Europees niveau de harmonisatie van asielbeleid maar moeizaam van de grond komt. Op nationaal niveau ligt dit evenwel anders. Doordat het asielbeleid overal steeds restrictiever is geworden, is het uitvoerende beleid in de verschillende landen steeds dichter bij elkaar komen te liggen en zijn daardoor ook de verschillen in asiieldruk sterk teruggelopen. De individuele asielzoeker is uiteraard het minst gebaat bij deze ontwikkeling aangezien voor hem of haar de kans op een verblijfstitel hierdoor alleen maar kleiner is geworden. Deze neerwaartse restrictieve spiraal kan uitsluitend worden doorbroken wanneer het asielbeleid op Europees niveau werkelijk vorm begint te krijgen.

Drs. R.F. van der Erf, NIDI

Verskil tussen het waargenomen en naar bevolkingsomvang genormeerde aantal asielzoekers

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Duitsland	106	145	290	209	59	68	65	49	30	12	-7	4	-11	-13
Zweden	20	15	68	25	11	3	0	4	5	2	7	14	24	24
Nederland	5	1	-8	14	40	18	12	24	32	27	27	16	3	1
België	2	1	-1	13	6	4	6	5	13	25	32	14	9	9
Oostenrijk	14	17	2	-6	-2	0	2	1	7	12	10	22	31	26
Denemarken	0	-3	4	7	2	1	3	2	5	7	7	7	1	0
VK	-25	-7	-74	-53	-7	12	0	2	9	31	37	30	44	15
Ierland	-4	-5	-6	-5	-3	-2	-1	1	2	4	7	6	8	5
Luxemburg	0	0	-1	0	0	0	0	0	1	2	0	0	1	1
Finland	-3	-5	-6	-5	-3	-3	-2	-2	-3	-2	-2	-4	-2	-1
Griekenland	-5	-12	-17	-14	-7	-6	-5	-3	-6	-9	-8	-5	-5	0
Portugal	-11	-14	-18	-12	-8	-7	-6	-6	-8	-10	-10	-10	-10	-8
Frankrijk	-7	-32	-76	-53	-22	-22	-19	-18	-26	-29	-22	-13	-8	5
Spanje	-34	-46	-60	-42	-21	-23	-20	-22	-26	-32	-33	-32	-34	-26
Italië <sup>a)</sup>	-58	-56	-98	-78	-46	-41	-35	-37	-35	-40	-45	-50	-50	-39

<sup>a)</sup> Voor 2003 is het cijfer geschat. Voor de meeste overige jaren geldt een flinke onzekerheidsmarge omdat voor Italië verschillende bronnen uiteenlopende aantallen opleveren.

## ASIELBELEID

De lidstaten van de EU zijn partij bij het Verdrag van Genève van 1951 (het zogenoemde Vluchtelingenverdrag) en het Protocol van New York van 1967. Afspraken over het Europese asielbeleid zijn onder andere vastgelegd in de Overeenkomst van Dublin (gesloten in 1990). Deze overeenkomst is eind 2002 vervangen door een communautaire verordening. De Overeenkomst van Dublin trad op 1 september 1997 in werking voor 12 lidstaten, op 1 oktober 1997 voor Oostenrijk en Zweden en op 1 januari 1998 voor Finland.

In de Overeenkomst van Dublin werden, met het oog op de destijds voorziene afschaffing van de controles aan de binnengrenzen per 1 januari 1993, afspraken gemaakt over de behandeling van asielverzoeken. Zo werd bepaald dat de eerste EU-lidstaat waar de asielzoeker binnenkomt verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, ongeacht waar dat verzoek feitelijk wordt ingediend. Wijst het betrokken land het verzoek af, dan geldt die afwijzing voor alle EU-lidstaten. Daarmee moest een einde komen aan het rondlopen van vluchtelingen in de EU, die in verschillende lidstaten asielverzoeken indienden. In december 2000 ging de Raad akkoord met een Commissievoorstel voor een systeem (EURODAC) voor het vergelijken van vingerafdrukken van asielzoekers; deze centrale gegevensbank moet de uitvoering van 'Dublin' vergemakkelijken. Noorwegen en IJsland hebben zich begin 2001 aangesloten bij de Overeenkomst van Dublin en EURODAC.

Om het hoofd te kunnen bieden aan de groeiende stroom asielzoekers werden in 1992 de begrippen 'kennelijk ongegronde asielverzoeken' en 'veilige landen van herkomst' geïntroduceerd. Asielzoekers in die categorieën kunnen versneld worden uitgewezen. Bovendien kunnen zij worden teruggestuurd naar niet-EU-landen die zij eerder op hun vlucht aandeden, mits deze 'derde landen van ontvangst' in de categorie van veilige landen vallen. Voorwaarde is natuurlijk, dat deze landen de uitgewezen asielzoeker (opnieuw) toelaten.

Lidstaten zijn verplicht om minimumnormen in te voeren voor de opvang van asielzoekers, het verlenen van tijdelijke bescherming aan ontheemden en de toekenning van de vluchtelingenstatus. Een asielaanvraag in een EU-lidstaat door een onderdaan van een andere EU-lidstaat wordt in principe niet-ontvankelijk verklaard.

De Europese Raad van Tampere (15-16 oktober 1999) besloot haast te maken met het proces dat moet leiden tot een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor personen die asiel hebben gekregen. Half 2002 is het Commissievoorstel op dit terrein akkoord bevonden. De richtlijn heeft betrekking op de definitie van het begrip vluchteling, op minimale voorlichting die lidstaten moeten geven, op huisvesting, bewegingsvrijheid, gezinshereniging, gezondheidszorg en onderwijs voor minderjarigen. Maar de richtlijn betreft ook maatregelen die moeten voorkomen dat mensen misbruik maken van het asielstelsel. Regeringen kunnen in geval van wangedrag of wanneer een asiel

zoeker niet aan de procedure meewerkt, de steun aan de desbetreffende persoon beperken of volledig stopzetten.

In 2000 is er ook een Europees Vluchtelingenfonds in het leven geroepen, dat wordt ingezet om de financiële lasten tussen de EU-lidstaten op een rechtvaardige wijze te verdelen.

In juli 2001 is een richtlijn aangenomen die handelt over de tijdelijke bescherming van ontheemden. Doel is de lasten van de opvang van een massale instroom van ontheemden over de lidstaten te verdelen en met een bijzondere procedure het asielstelsel te ontlasten. Wanneer de Raad vaststelt dat er sprake is van een massale instroom, dan geldt voor de desbetreffende asielzoekers in alle lidstaten een beschermingsregeling, beperkt tot een periode van drie jaar, die voorziet in verblijfsvergunningen, toegang tot de arbeidsmarkt, onderdak of huisvesting, sociale bijstand, onderwijs voor minderjarigen en gezinshereniging.

De Europese Raad van Sevilla in juni 2002 drong aan op bespoediging van de besluitvorming over wet- en regelgeving die is gericht op de totstandkoming van een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid. Inmiddels is er een verordening aangenomen die minimumvereisten stelt aan de opvang van asielzoekers. Ook is de Dublin II-verordening eind 2002 aangenomen. Niet alleen worden hiermee de procedures bekort, maar ook wordt beter rekening gehouden met familiebanden van asielzoekers. Verantwoordelijk voor de behandeling van de asielaanvraag is voortaan de lidstaat waar al een familielid verblijft als vluchteling, de lidstaat die de asielzoeker een verblijfsvergunning heeft verleend of de lidstaat die een visum heeft afgegeven. Hierbij wordt eerst gekeken naar de familiebanden en als laatste naar een eventueel visum. Er is geen compromis bereikt over de opvang van asielzoekers in de eigen regio. Slechts een aantal landen gaat hiermee een proef starten, waaronder Nederland.

Op de top van Thessaloniki van juni 2003 kreeg het gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid veel aandacht van de Europese regeringsleiders. Gesproken werd onder andere over visaverlening, het beheer van de buitengrenzen, de terugkeer van illegale immigranten en het partnerschap met derde landen. Dit laatste betreft dan bijvoorbeeld overeenkomsten over overname of terugkeer van onderdanen van derde landen en over mensenhandel. De Europese Raad heeft wederom gezegd een gemeenschappelijk Europees asielstelsel tot stand te willen brengen. In eerste instantie gaat het daarbij om twee richtlijnvoorstellen. Het eerste behelst minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven. Het tweede richtlijnvoorstel betreft minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus.

(Bron: Europese Commissie ([www.europa.eu.int/netherlands](http://www.europa.eu.int/netherlands)))