

## **De Nederlandse migratiekaart**



# 299

Onderzoek en beleid

## De Nederlandse migratiekaart

Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen

**R.P.W. Jennissen (red.)**



Centraal Bureau voor de Statistiek



Boom Juridische uitgevers



Wetenschappelijk Onderzoek- en  
Documentatiecentrum  
*Ministerie van Veiligheid en Justitie*

---

## Onderzoek en beleid

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

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

---

Exemplaren van dit rapport kunnen worden besteld bij het distributiecentrum van Boom Juridische uitgevers:

Boom distributiecentrum te Meppel

Tel. 0522-23 75 55

Fax 0522-25 38 64

E-mail [budh@boomdistributiecentrum.nl](mailto:budh@boomdistributiecentrum.nl)

Voor ambtenaren van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is een beperkt aantal gratis exemplaren beschikbaar.

Deze kunnen worden besteld bij:

Bibliotheek WODC

Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Deze gratis levering geldt echter slechts zolang de voorraad strekt.

De integrale tekst van de WODC-rapporten is gratis te downloaden van [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl).

Op [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl) is ook nadere informatie te vinden over andere WODC-publicaties.

© 2011  WODC

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeleenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

*Voor zover het maken van reprografische veeleenvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprerecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprerecht.nl](http://www.reprerecht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).*

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 978-90-8974-601-6

NUR 820

# Voorwoord

De toenmalige Staatssecretaris van Justitie heeft in 2008 aangegeven behoefte te hebben aan een overzicht op het terrein van de internationale migratie naar en vanuit Nederland. In opdracht van de Staatssecretaris van Justitie en de Directie Migratiebeleid is het WODC begonnen met de ontwikkeling van een zogenoemde Migratiekaart. De onderhavige publicatie, die tot stand is gekomen in samenwerking met het CBS, is de eerste volledige versie van deze Migratiekaart. Eerder werd al een eerste proeve (WODC-Cahier 2009-3) opgeleverd, die zich toespitste op arbeidsmigratie en asielmigratie.

Deze publicatie is bedoeld om onderzoekers, beleidsmakers en andere belangstellenden te voorzien van theoretische en empirische achtergrondinformatie over recente migratiestromen. Voor de belangrijkste migratietypen is een overzicht gemaakt van de omvang, de verdeling over de herkomst- en bestemmingslanden en de demografische samenstelling. Hierbij is ook aandacht besteed aan ontwikkelingen in de loop van de tijd en de achtergronden hiervan, waarbij de nadruk ligt op de periode van 2000 tot en met 2009. Dit neemt echter niet weg dat er ook naar het verdere verleden wordt gekeken om per migratietype de achtergrond zo goed mogelijk te schetsen. Mede op basis van deze achtergronden zijn voor de verschillende internationale migratietypen in deze studie ook verkennende voorspellingen opgesteld. Elk van de zeven thematische hoofdstukken behandelt een bepaald migratietype. Het gaat hierbij achtereenvolgens om: arbeidsmigratie, studiemigratie, gezinsmigratie, asielzoekers, postkoloniale migratie, emigratie en illegale migranten. Verder bevat dit boek, naast een inleidend en concluderend hoofdstuk, een analyse van de algemene trends in de totale geregistreerde migratie naar en van Nederland.

De uitkomsten laten onder meer zien dat arbeid sinds 2007 het belangrijkste motief voor niet-Nederlanders is om naar Nederland te migreren. Zij zijn voor het overgrote deel afkomstig uit EU-lidstaten. Het aantal gezinsmigranten lag in de jaren 2004 tot en met 2006 fors lager dan in de jaren daarvoor, vermoedelijk een gevolg van de in november 2004 in werking getreden beleidsmaatregelen die tot doel hadden de gezinsmigratie te beperken. Door een stijging van het aantal gezinsmigranten uit Oost-Europa en uit landen waar relatief veel asiel- en kennismigranten vandaan komen, neemt het aantal gezinsmigranten dat naar Nederland komt, na 2007 weer toe. Het aantal asielverzoeken in Nederland, dat wordt bepaald door de totale asielinstroom naar Europa en de verdeling daarvan over de verschillende Europese landen, is in eerste jaren van dit millennium zeer sterk gedaald. Na 2004 is het aantal asielverzoeken weer langzaam toegenomen.

Het is de bedoeling dat deze publicatie deel gaat uitmaken van een reeks die beoogt de verdere ontwikkelingen in de verschillende migratietypen

naar en van Nederland te monitoren. De onderhavige publicatie zal hierbij als theoretische en historische basis dienen. Uitgebreide theoretische verhandelingen en schetsen van de historische context zullen in de op deze publicatie volgende cijfermatige updates niet te vinden zijn. Wel zal daarin de aandacht zijn voor (ombuigende en/of continuerende) trends in de verschillende migratietypen en voor migratieprognoses voor de korte en middellange termijn. Het plan is om deze updates – de eerste staat op de rol voor 2013 – om de twee jaar te laten verschijnen.

Naast de auteurs heeft ook een aantal andere personen een zeer gewaardeerde bijdrage geleverd aan de totstandkoming van deze publicatie. In de eerste plaats zijn dat Frans Beijaard, Joop Garssen, Gerrit Kreffer en Monika Smit, die als leden van de leescommissie eerdere versies van de tekst hebben voorzien van kritisch en constructief commentaar. Voorts verdienen vermelding de bijdragen van Roberto Aidala, Michel Bravo, Caresse Felix-Trenidad en Wim Leunis aan de totstandkoming van deze publicatie.

Prof. dr. F.L. Leeuw  
Directeur WODC

Drs. G. van der Veen  
Directeur-Generaal van de Statistiek

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>Inhoud</b>	<b>7</b>
<b>Afkortingen</b>	<b>11</b>
<b>1 Inleiding: definities, theorieën en leeswijzer</b>	<b>15</b>
<i>Roel Jennissen (WODC)</i>	
1.1 Internationale migratietypen: definities	16
1.2 Theoretisch kader: internationale migratietypen die al dan niet vatbaar zijn voor het toelatingsbeleid	19
1.2.1 De neoklassieke en de keynesiaanse economische theorie	21
1.2.2 De economische situatie in het bestemingsland en het toelatingsbeleid	23
1.2.3 Enkele aanvullende theorieën	25
1.3 De hoofdstukken	28
Literatuur	30
<b>2 Internationale migratie naar en vanuit Nederland: algemene trends</b>	<b>33</b>
<i>Roel Jennissen (WODC)</i>	
2.1 Migratie vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog	33
2.1.1 Immigratie	34
2.1.2 Emigratie en nettomigratie	39
2.2 Trends 2000-2009	43
2.2.1 Migratie naar nationaliteit, etnische herkomst en land van bestemming	44
2.2.2 Migratie naar leeftijd en geslacht	54
2.2.3 Migratiemotieven	59
2.3 Een voorzichtige blik op de toekomst	63
2.3.1 Toekomstige immigratie	63
2.3.2 Toekomstige emigratie	69
Literatuur	72
<b>3 Arbeidsmigratie</b>	<b>77</b>
<i>Han Nicolaas (CBS), Stephan Verschuren (CBS), Vina Wijkhuijs (WODC) en Roel Jennissen (WODC)</i>	
3.1 Historische schets arbeidsmigratie en beleid	77
3.2 Arbeidsmigratie en economische ontwikkelingen	83
3.2.1 Economische theorieën over arbeidsmigratie	83
3.2.2 De invloed van de conjunctuur en werkloosheid op de totale instroom van niet-Nederlandse arbeidsmigranten	85
3.2.3 De invloed van economische ontwikkelingen op 'vrije' en beleidsgevoelige arbeidsmigratie aan de hand van twee casestudies	90

3.3	Trends 2000-2009	92
3.3.1	Arbeidsmigratie naar geboorteland, leeftijd en geslacht	93
3.3.2	De kennismigrantenregeling	96
3.4	Mogelijke toekomstige ontwikkelingen in de arbeidsmigratie naar Nederland	98
3.4.1	Arbeidsmigratie van hoogopgeleiden	98
3.4.2	Arbeidsmigratie van laagopgeleiden	100
	Literatuur	107
<b>4</b>	<b>Studiemigratie</b>	<b>111</b>
	<i>Didier Fouarge (ROA) en Jesper van Thor (ROA)</i>	
4.1	Inzichten uit de literatuur	112
4.2	Diplomamigratie	118
4.2.1	Inkomende diplomamobiliteit	119
4.2.2	Uitgaande diplomamobiliteit	126
4.3	Studiepuntenmobiliteit	131
4.3.1	Inkomende studiepuntenmobiliteit	132
4.3.2	Uitgaande studiepuntenmobiliteit	134
4.4	Te verwachten ontwikkelingen rond studiemigratie	143
4.5	Samenvatting en conclusie	144
	Literatuur	145
<b>5</b>	<b>Gezinsmigratie</b>	<b>149</b>
	<i>Han Nicolaas (CBS), Jocelyn Liu (IND) en Stefan de Boer (IND)</i>	
5.1	Gezinsmigratie naar Nederland: een historisch overzicht	150
5.1.1	Van arbeidsmigratie naar gezinshereniging	151
5.1.2	Van gezinshereniging naar gezinsvorming	153
5.1.3	Trends in gezinsmigratie vanaf 1995	155
5.1.4	Het beleid door de jaren heen	156
5.2	Recente ontwikkelingen in gezinsmigratie naar Nederland, 2005-2009	158
5.2.1	Gezinshereniging, 2005-2009	160
5.2.2	Gezinsvorming, 2005-2009	163
5.2.3	Gezinsherenigers op basis van het Europese gemeenschapsrecht, 2005-2009	167
5.3	Mogelijke toekomstige ontwikkelingen in gezinsmigratie naar Nederland	171
	Literatuur	174
<b>6</b>	<b>Asielzoekers</b>	<b>177</b>
	<i>Vina Wijkhuijs (WODC), Mariska Kromhout (SCP), Roel Jennissen (WODC) en Henrieke Wubs (WODC)</i>	
6.1	Achtergronden van asielstromen	177
6.2	Asielzoekers in Nederland: een historisch overzicht	180
6.3	Asielinstroom en -beleid vanaf 2000	185



6.3.1	De asielprocedure	185
6.3.2	Aantal eerste asielverzoeken	188
6.3.3	Ontwikkelingen in het asielbeleid	193
6.4	Bestemmingen van asielzoekers	199
6.4.1	Vluchtelingenstromen wereldwijd	200
6.4.2	De verdeling van asielverzoeken tussen Noordwest-Europese landen	201
6.5	Verklaringen uit de literatuur voor de verdeling van asielverzoeken	207
6.5.1	Migratietheorieën toegepast op de situatie van asielzoekers	208
6.5.2	Bevindingen uit kwantitatief onderzoek	212
6.6	Verklaringen voor de relatieve asielinstroom in Nederland 2000-2009	213
6.6.1	Economische ontwikkelingen	213
6.6.2	De aanwezigheid van reeds gevestigde migrantengroepen	216
6.6.3	Asielbeleid	220
6.6.4	Het politieke en maatschappelijke klimaat ten opzichte van migranten	223
6.7	Asielzoekers uit de drie belangrijkste herkomstlanden	224
6.7.1	Asielzoekers uit Irak in Nederland en Noordwest-Europa	225
6.7.2	Asielzoekers uit Afghanistan in Nederland en Noordwest-Europa	229
6.7.3	Asielzoekers uit Somalië in Nederland en Noordwest-Europa	231
6.8	In hoeverre is de asielinstroom voorspelbaar?	235
6.9	Conclusie	238
	Literatuur	240
	Bijlage Richtlijnen van de Europese Unie	246
<b>7</b>	<b>Postkoloniale migratie</b>	<b>251</b>
	<i>Gert Oostindie (KITLV) en Jeannette Schoorl (NIDI)</i>	
7.1	Historische trends	252
7.2	Trends vanaf 2000	264
7.3	Theoretische verklaringen	280
7.4	Besluit en prognoses	282
	Literatuur	284
<b>8</b>	<b>Emigratie uit Nederland</b>	<b>287</b>
	<i>Han Nicolaas (CBS) en Roel Jennissen (WODC)</i>	
8.1	Emigratie vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog	287
8.2	Emigratie nader verklaard	289
8.3	Gedetailleerde trends 2000-2009	291
8.3.1	Emigratie naar geboorteland	291
8.3.2	Emigratie naar levensfase	295
8.3.3	Emigratie naar land van bestemming	296
8.3.4	Emigratie naar verblijfsduur	298

8.3.5	Emigratie naar oorspronkelijk migratiemotief	299
8.4	Prognose van emigratie 2011-2040	300
	Literatuur	304
<b>9</b>	<b>Illegale migranten</b>	<b>307</b>
	<i>Jan de Boom (Risbo), Arjen Leerkes (EUR, WODC) en Godfried Engbersen (EUR)</i>	
9.1	Een historische schets van illegaal verblijf in Nederland	307
9.2	De kansenstructuur voor illegaal verblijf: netwerken, arbeid, huisvesting en relatievorming	310
9.3	Kerncijfers van illegaal verblijf in Nederland sinds 2000	312
9.3.1	Definities en afbakening	312
9.3.2	Databronnen, selectie en extrapolatie	313
9.3.3	Aantallen aangetroffen illegale vreemdelingen en de compositie van de groep	316
9.4	Verwachtingen voor de toekomst	323
	Literatuur	326
<b>10</b>	<b>Conclusie en discussie</b>	<b>331</b>
	<i>Roel Jennissen (WODC)</i>	
10.1	De belangrijkste bevindingen per migratietype	331
10.2	Reflectie op de gekozen onderzoeksopzet	340
10.3	De invloed van het Nederlandse toelatingsbeleid op de omvang van de internationale migratie	342
10.4	Slotbeschouwing	345
	Literatuur	346
	<b>Summary</b>	<b>347</b>
	<b>Bijlage 1 Tabellen</b>	<b>359</b>
	<b>WODC-rapporten</b>	<b>381</b>

## Afkortingen

AA-procedure	Algemene Asielprocedure
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AC	Aanmeldcentrum
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AMV	Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling
APS firms	Advanced Producer Service firms
AZC	Asielzoekerscentrum
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BBC	British Broadcasting Corporation
BBP	Bruto Binnenland Product
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDA	Christen-Democratisch Appèl
CEAS	Common European Asylum System
COL	Centrale Ontvangstlocatie
CPB	Centraal Planbureau
DRC	Democratic Republic of the Congo
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EER	Europese Economische Ruimte
EG	Europese Gemeenschap
EHRM	Europese Hof voor de Rechten van de Mens
ELR	Exceptional Leave to Remain
EMN	European Migration Network
ERRC	European Roma Rights Centre
EU	Europese Unie
EUR	Erasmus Universiteit Rotterdam
EVA	Europese Vrijhandelsassociatie
EVRM	Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
FRA	Fundamental Rights Agency
GBA	Gemeentelijk Basisadministratie
GEAS	Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel
hbo	Hoger Beroepsonderwijs
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
ICV	Interdepartementale Commissie Vluchtelingenzaken
IDP	Internally Displaced Person
IGC	Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees
IIE	Institute of International Education
ILO	International Labour Organization
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDIAC	Informatie- en Analysecentrum van de IND
IRO	International Refugee Organisation
JV	Jurisprudentie Vreemdelingenrecht

KB	Koninklijk Besluit
KITLV	Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde
KMar	Koninklijke Marechaussee
KNIL	Koninklijk Nederlandsch-Indisch Leger
LLLP	Leven Lang Leren Programma
LPF	Lijst Pim Fortuyn
MOE-landen	Midden- en Oost-Europese landen
MTV	Mobiel Toezicht Veiligheid
MVV	Machtiging tot Voorlopig Verblijf
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NELM	New Economics of Labor Migration
NGO	Non-gouvernementele organisatie
NIDI	Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut
Nuffic	Netherlands universities foundation for international cooperation
OC	Opvangcentrum
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OFPRA	Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides
OvD	Overeenkomst van Dublin
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
Pb	Publicatieblad
PC	Personal Computer
PhD	Philosophiæ Doctor
PKK	Partya Karkerên Kurdistan
POL	Procesopvanglocatie
PSH-V	PolitieSuite Handhaving-Vreemdelingen
PVV	Partij voor de Vrijheid
RAP	Return to Afghanistan Program
Risbo	Rotterdams Instituut voor Sociaal Beleidsonderzoek
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
ROA	Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt
RV	Rechtspraak Vreemdelingenrecht
Rva	Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SER	Sociaal-Economische Raad
SFS	Svensk författningssamling
SIS	Schoolverlaters Informatie Systeem
Sofi-nummer	Sociaal-fiscaal nummer
Stb	Staatsblad
Stc	Staatscourant
TBV	Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire

TK	Tweede Kamer
Trb	Tractatenblad
TNV	Tijdelijke Noodvoorziening
TROO	Tijdelijke Regeling Opvang Ontheemden
TWV	Tewerkstellingsvergunning
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
VA-procedure	Verlengde Asielprocedure
VAS	Vreemdelingen Administratie Systeem
Vb	Vreemdelingenbesluit
VBS	Vreemdelingen Basis Systeem
Vc	Vreemdelingencirculaire
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VOC	Vereenigde Oostindische Compagnie
VoVo	Voorlopige Voorziening
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VS	Verenigde Staten
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VVR	Verblijf Vergunning Regulier
VVTV	Voorwaardelijke Vergunning Tot Verblijf
Vtv-hum	Vergunning tot verblijf wegens klemmende redenen van humanitaire aard
Vw	Vreemdelingenwet
Wabw	Wet arbeid buitenlandse werknemers
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
WBV	Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire
WI	Wet Inburgering
Wib	Wet inburgering buitenland
WIN	Wet Inburgering Nieuwkomers
w.o.	Wetenschappelijk Onderwijs
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WRR	Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid



# 1 Inleiding: definities, theorieën en leeswijzer

Roel Jennissen (WODC)

In Nederland is, zeker als we dit vergelijken met andere landen, redelijk veel informatie beschikbaar over de omvang, aard en richting van internationale migratiestromen met het eigen land als begin- of eindpunt. Op basis van deze informatie zijn veel publicaties verschenen die focussen op een deel van het internationale migratievraagstuk. In deze publicatie wordt geprobeerd om de stukken van deze *jigsaw*-puzzel in elkaar te schuiven door voor de belangrijkste migratietypen een overzicht in de loop van de tijd te maken van de omvang, verdeling over de herkomst- en (in wat meer bescheiden mate) bestemmingslanden en de demografische compositie. We zoomen daarbij in het bijzonder in op de periode vanaf het jaar 2000. Voor zover de beschikbare data het toelaten zal voor ontwikkelingen in de totale omvang van de verschillende migratietypen worden teruggegaan tot aan het einde van de Tweede Wereldoorlog.<sup>1</sup>

Ook wordt in deze studie ingegaan op de achtergronden van de ontwikkelingen in de verschillende migratietypen. Hierbij kan worden gedacht aan economische ontwikkelingen, migratiebeleid en andere politieke ontwikkelingen, zoals de uitbreiding van de Europese Unie en gewelddadige conflicten die geleid hebben tot aanzienlijke vluchtelingenstromen. Mede op basis van deze achtergronden worden voor de verschillende internationale migratietypen in dit rapport ook tentatieve toekomstvoorspellingen opgesteld.

In dit inleidende hoofdstuk wordt in paragraaf 1.2 het theoretische kader van deze studie gepresenteerd. Dit kader dient vooral als overkoepelend houvast bij de zoektocht naar de achtergronden van de verschillende internationale migratiestromen die in de onderhavige publicatie worden besproken. Bij de constructie van het theoretische kader wordt een verbinding gelegd tussen de verschillende theorieën die aspecten van het fenomeen internationale migratie proberen te verklaren en het toelatingsbeleid. Het leggen van deze verbinding kan met recht een vergeten thema in het migratieonderzoek worden genoemd (zie bijvoorbeeld De Haas, 2011). Hierin schuilt naast de wetenschappelijke relevantie ook voor een deel de beleidsrelevantie van deze studie. Zoals later in dit hoofdstuk verder uiteengezet zal worden, is het theoretische kader achter de migratietypen die vatbaar zijn voor het toelatingsbeleid anders dan dat voor de migratietypen die niet vatbaar zijn voor het toelatingsbeleid. Voor beleidsmakers is het van belang om inzicht te hebben in de achtergronden van de ontwikkelingen in migratietypen die vatbaar zijn voor het toelatingsbeleid. Het beleid dat nationaal is gevoerd is daarbij meestal één van de verklarende factoren, naast andere nationale en internationale

<sup>1</sup> De historische achtergrond van de verschillende migratietypen wordt ook beschrijvend ingeleid. Deze beschrijvingen voeren in een aantal gevallen terug tot (ver) voor de Tweede Wereldoorlog.

ontwikkelingen. Een weergave van de context waarin het toelatingsbeleid effect heeft op de omvang van internationale migratiestromen kan een belangrijke bijdrage leveren aan de evaluatie van specifieke beleidsmaatregelen die getroffen zijn om de immigratie in te perken of te stimuleren. De in deze publicatie opgeleverde toekomstvoorspellingen, waarop overheidsbeleid eventueel kan anticiperen, hebben uiteraard ook een zekere beleidsrelevantie. Deze beleidsrelevantie reikt verder dan het terrein van het toelatingsbeleid en heeft derhalve ook betrekking op migratietypen die niet vatbaar zijn voor het toelatingsbeleid.

Dit hoofdstuk wordt besloten met een paragraaf (1.3) waarin wordt uiteengezet hoe deze publicatie is opgebouwd. Hierdoor wordt het de lezer gemakkelijk gemaakt om de specifieke informatie die hij of zij zoekt snel te vinden zonder het hele boekwerk door te hoeven nemen. Echter, voordat verder wordt gegaan met het schetsen van een theoretisch kader en het beschrijven van de opbouw van deze publicatie, is het nodig een tweetal begrippen toe te lichten. Dat zal in de volgende paragraaf gebeuren.

### 1.1 Internationale migratietypen: definities

Het eerste begrip dat toelichting behoeft, is de term ‘internationale migratie’. Wanneer is iemand een migrant? Het antwoord op deze vraag kent een ruimtelijke en een temporele dimensie. De ruimtelijke dimensie van internationale migratie is vrij duidelijk. Om een migrant te worden dient men een internationale grens te passeren.<sup>2</sup> De temporele dimensie is een stuk vager: niet iedereen die een grens passeert is een migrant. De tijd dat iemand na de grensoverschrijding in het betreffende land verblijft, zou een bruikbare aanvullende maatstaf kunnen zijn om te bepalen of iemand een migrant is. De verblijfsduur is echter geen absoluut criterium, aangezien bijvoorbeeld sommige toeristen langer in een ander land verblijven dan bepaalde seizoensarbeiders of asielzoekers (United Nations, 1998).<sup>3</sup> Verder hebben we ook in toenemende mate te maken met vormen van transnationalisme waarbij personen afwisselend in verschillende landen wonen (bijvoorbeeld in de winter in Spanje en in de zomer in Nederland). Vaak wordt het criterium gehanteerd dat een migrant iemand is die de *intentie* heeft om langer dan een jaar in een ander land te verblijven. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) beschouwt iemand als migrant als deze persoon van plan is om langer dan vier maanden te blijven.

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

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



Aangezien de in de volgende hoofdstukken uitgevoerde analyses aanzienlijk leunen op door het CBS verschaft gegevens, wordt in de onderhavige publicatie dit CBS-criterium als leidraad gebruikt. Waar de data afkomstig zijn uit een andere bron dan het CBS, wordt, met deze leidraad enigszins geschipperd.

Een andere zaak die toelichting behoeft is de door ons gebruikte term migratietype, in zekere zin de kapstok voor dit rapport. Met migratietype doelen we op de (officiële) reden waarom bepaalde personen besloten hebben te migreren. Dit kan zijn vanwege het aangaan van een arbeidsbetrekking in het buitenland (arbeidsmigratie), het zich voegen bij eerder gemigreerde gezinsleden (gezinsmigratie),<sup>4</sup> het over de grens gaan studeren (studiemigratie), of het zoeken van een veilig heenkomen omdat men in het land van herkomst wordt vervolgd (asielmigratie). Deze migratietypen zullen worden behandeld in de hoofdstukken 3 tot en met 6. Andere minder vaak voorkomende migratietypen zijn medische migratie, militaire migratie en pensioenmigratie. Een voorbeeld van medische migratie is de migratie van astmapatiënten naar Davos. Voorbeeld van militaire migratie is de repatriëring van personen die dienden in het Koninklijk Nederlandsch-Indisch Leger (KNIL) in 1950 en 1951. Ook kan men hierbij denken aan internationale migratie van en naar de in Duitsland gelegen legerbasis Seedorf (al hoewel men dat ook als een vorm van arbeidsmigratie zou kunnen zien) of aan migratie naar Frankrijk om te dienen in het Vreemdelingenlegioen. Pensioenmigratie is sterk in opkomst sinds de jaren negentig. Nederland ontvangt echter nauwelijks pensioenmigranten. Wel vertrekken vanuit Nederland veel pensioenmigranten. Het gaat hier voor een deel om autochtone Nederlanders die na hun werkzame leven zonnigere en/of rustigere oorden opzoeken, en voor een deel om voormalige gastarbeiders die op hun oude dag terugkeren naar hun vaderland.

Pensioenmigratie komt zijdelings aan de orde als in hoofdstuk 8 de emigratie uit Nederland besproken wordt. Ook heeft Nederland te maken met illegale grensoverschrijding. Hierop zal worden ingegaan in hoofdstuk 9 dat de titel 'illegale migranten' heeft meegekregen. Het moge duidelijk zijn dat in deze twee hoofdstukken de 'kapstok' van het migratietype in de zin van de beweegreden van de migrant – ook wel het migratiemotief<sup>5</sup> genoemd – als centraal thema van een hoofdstuk wordt losgelaten. Aan zowel emigratie uit Nederland als illegale migratie kunnen alle vier eerder genoemde migratiemotieven die in de hoofdstukken 3 tot en met 6

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

5 De begrippen migratietype en migratiemotief worden in deze studie door elkaar heen gebruikt om het geregistreerde migratiemotief van de migrant in kwestie aan te duiden.

aan de orde komen ten grondslag liggen.<sup>6</sup> Aan emigratie uit Nederland wordt een apart hoofdstuk gewijd om twee redenen. In de eerste plaats is dit vanwege het feit dat de emigratie uit Nederland voor een deel bestaat uit een aantal in omvang relatief onbeduidende migratietypen die niet in de overige hoofdstukken worden besproken.<sup>7</sup> Daarnaast is het motief van de emigranten die uit Nederland vertrekken vaak onbekend waardoor de passages over emigratie in de hoofdstukken die een bepaald migratietype behandelen in de meeste gevallen nogal schraal afsteken bij de delen die gaan over de migratie met bestemming Nederland. Gegevens over illegale migranten worden niet opgenomen in de officiële migratiestatistieken. Ze komen dan ook niet of nauwelijks voor het voetlicht bij het bestuderen van (het beschikbare cijfermateriaal dat betrekking heeft op) de overige in deze publicatie onderscheiden migratietypen. Daarom wordt aan deze groep migranten in een apart hoofdstuk aandacht geschonken. Dit geldt ook voor de zogenoemde postkoloniale migranten. Als men de samenstelling van de Nederlandse bevolking naar herkomstgroep bestudeert, valt op dat personen met de herkomst<sup>8</sup> Suriname en de Nederlandse Antillen & Aruba met respectievelijk 344.734 en 141.345 individuen<sup>9</sup> op 1 januari 2011 ruimschoots vertegenwoordigd zijn. Dit is zeker het geval als men bedenkt dat deze landen een relatief kleine bevolking hebben. De herkomstgroep Indonesië of Nederlands-Indië was begin 2011 – na decennia lang de grootste te zijn geweest – met 380.047 personen de op één na grootste minderheidsgroep in Nederland.<sup>10</sup> De aanwezigheid van deze personen is voor een groot deel terug te voeren tot het koloniale verleden van Nederland. Personen uit de (voormalige) koninkrijksdelen zijn vanwege allerlei uiteenlopende motieven naar Nederland gemigreerd. Dit gebeurde echter binnen een dermate specifieke juridische, culturele en sociaaleconomische context, dat voor deze zogenoemde postkoloniale migratie een apart hoofdstuk (7) is gereserveerd.

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

6 Hierbij moet worden aangetekend dat emigratie vanuit Nederland vanwege een asielmotief niet of nauwelijks voorkomt. Toch is echter ook hier een link met asielmigratie aanwezig indien de emigratie een gedwongen uitzetting betreft. Personen die gedwongen worden uitgezet zijn namelijk in een deel van de gevallen als asielzoeker naar Nederland gekomen.

7 Men kan hierbij denken aan pensioenmigratie of het over de grens gaan wonen vanwege goedkopere huizenprijzen en/of een beter woonklimaat. De laatste leidt vaak tot internationaal forensisme, aangezien het werk of het eigen bedrijf van de betrokken migrant zich nog steeds in Nederland bevindt.

8 Volgens de CBS-definitie. Zie voor meer details bijvoorbeeld Jennissen et al. (2009, p. 218).

9 Bron: CBS.

10 Alleen de Turkse minderheidsgroep was met 388.967 personen op 1 januari 2011 wat groter.

deze studie het geregistreerde migratiemotief als uitgangspunt genomen voor de verdere analyses. Dit wordt onder meer gedaan omdat, ondanks dat de daadwerkelijke migratiemotieven van de verschillende groepen elkaar deels kunnen overlappen, het in de praktijk gaat om verschillende groepen migranten afkomstig uit verschillende landen. Deze groepen verschillen behoorlijk in cultureel en sociaaleconomisch opzicht. Zo is de arbeidsparticipatie in de eerste jaren van verblijf in Nederland onder asiel- en gezinsmigranten beduidend lager dan onder arbeidsmigranten (zie bijvoorbeeld Sprangers et al., 2004; Jennissen & Oudhof, 2008). Een nog belangrijkere reden om onderscheid te maken naar het geregistreerde migratiemotief is dat we per migratiemotief te maken hebben met verschillende achterliggende (economische) theoretische kaders, waarin ook het toelatingsbeleid een belangrijke rol speelt. Hier zal in paragraaf 1.2 uitgebreid op worden teruggekomen.

## **1.2 Theoretisch kader: internationale migratietypen die al dan niet vatbaar zijn voor het toelatingsbeleid**

Het theoretische kader dat in deze paragraaf wordt geschetst dient, zoals reeds is aangegeven, vooral als overkoepelend houvast bij de zoektocht naar de achtergronden van de verschillende internationale migratiestromen die in deze studie worden besproken. In deze paragraaf passeren verscheidene theorieën die het verschijnsel internationale migratie pogen te verklaren de revue. In de inhoudelijke hoofdstukken over specifieke migratietypen worden deze theorieën overigens lang niet altijd expliciet genoemd wanneer mogelijke verklaringen voor bepaalde ontwikkelingen worden geopperd.

Het leeuwendeel van het theorievormend onderzoek op het terrein van internationale migratie komt uit economische hoek. Het is dan ook niet verwonderlijk dat dit onderzoek zich in aanzienlijke mate heeft gericht op de economische determinanten en zich grotendeels heeft toegespitst op arbeidsmigratie. Ook in deze studie is de theoretische invalshoek in eerste instantie economisch. De keuze hiervoor is in de eerste plaats ingegeven door de constatering dat de economische determinanten die de omvang van internationale arbeidsmigratie bepalen ook – zij het meestal in mindere mate – een rol spelen bij het verklaren van de omvang van de overige migratietypen (zie bijvoorbeeld Jennissen, 2004). Daarnaast kunnen niet-economische factoren zoals psychologische aspecten en de fysieke veiligheid (een belangrijke determinant van asielmigratie) die migratiebeslissingen beïnvloeden, tot op zekere hoogte behandeld worden als waren het economische factoren. Conceptueel kan men dit vangen in een kosten-batenmodel dat op individueel niveau ten grondslag ligt aan de neoklassieke economische kijk op internationale migratie. Zo kan men de psychologische aspecten scheiden in psychologische kosten (bijvoor-

beeld het gescheiden zijn van familie en vrienden) en psychologische baten (bijvoorbeeld het opdoen van enerverende ervaringen of, in het geval van gezinsmigratie, juist het herenigd worden met familie). Verder weten economen zelfs aan een schijnbaar niet in waarde uit te drukken zaak als de fysieke veiligheid een extrinsieke waarde toe te kennen. Zo is bijvoorbeeld het concept *full income* ontwikkeld, dat behalve met het Bruto Binnenlands Product ook rekening houdt met de levensverwachting om de welvaart in (ontwikkelings)landen te bestuderen (zie Usher, 1973).

In deze paragraaf zal eerst worden ingegaan op de twee oudste en meest gebruikte economische theorieën die het fenomeen migratie proberen te verklaren, namelijk de neoklassieke en keynesiaanse economische theorie. Deze twee theoretische benaderingen gaan uit van het bestaan van evenwichtsherstellende mechanismen en zijn zeer bruikbaar bij het bepalen van de determinanten van internationale migratietypen die niet vatbaar zijn voor het toelatingsbeleid. Daarna wordt voor internationale migratietypen die wel vatbaar zijn voor het toelatingsbeleid een nieuwe theoretische invalshoek ontwikkeld waarin het toelatingsbeleid wordt verbonden met de economische toestand in het land van bestemming. De paragraaf wordt afgesloten met een beschrijving van enkele andere theorieën die ooit te berde zijn gebracht als verklaring voor het bestaan van internationale migratiestromen. Deze theorieën zijn secundair aan de in de eerste twee subparagrafen behandelde theorieën. Vaak betreft het nuanceringen van eerder theoretisch werk of heeft de theorie alleen betrekking op het vraagstuk hoe een internationale migratiestroom zich ontwikkelt in de tijd. In dit laatste geval moet een andere theorie van stal worden gehaald om te verklaren waarom de betreffende substantiële migratiestroom überhaupt bestaat.

Er zijn drie redenen waarom sommige internationale migratietypen niet of nauwelijks worden beïnvloed door het toelatingsbeleid. In de eerste plaats kan het zo zijn dat de mensen over wie het bij dergelijke migratietypen gaat onderdanen van het bestemmingsland zijn (bijvoorbeeld in vele gevallen van retourmigratie of in sommige gevallen van etnische migratie<sup>11</sup>). In de tweede plaats kunnen internationale verdragen het invoeren van restrictief toelatingsbeleid grotendeels onmogelijk maken (bijvoorbeeld in het geval van intra-EU-migratie<sup>12</sup>). Daarnaast kan het ook zo zijn dat de regering van een potentieel bestemmingsland bepaalde migratietypen als gunstig voor het betreffende land beschouwt (bijvoor-

11 Zoals van etnische Duitsers, de zogenoemde *Aussiedler*, uit Oost-Europa naar de Bondsrepubliek of van etnische Russen uit de Baltische staten naar de Russische Federatie (voor meer details zie Jennissen, 2011).

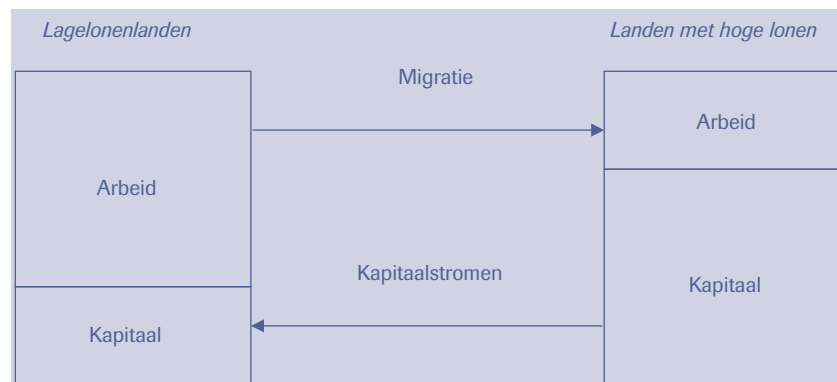
12 Eigenlijk gaat het in dit geval niet om een bepaald migratietype, maar om een bepaalde migratiestroom die niet vatbaar is voor het toelatingsbeleid. Deze migratiestroom bestaat uit verschillende migratietypen.

beeld in sommige gevallen van hoogopgeleide arbeidsmigratie), waardoor deze de facto ook nauwelijks te maken hebben met het toelatingsbeleid.

### 1.2.1 De neoklassieke en de keynesiaanse economische theorie

Volgens de neoklassieke economische theorie leiden reële loonverschillen tussen landen tot twee verschillende stromen die ervoor zorgen dat er een nieuw internationaal evenwicht ontstaat waarin de reële lonen in alle landen op hetzelfde niveau komen te liggen. De eerste stroom is er één van laagopgeleide arbeidskrachten van landen met lage lonen naar landen met hoge lonen. De tweede is een kapitaalstroom van landen met een hoog loonniveau naar landen met een laag loonniveau. Deze kapitaalstroom bestaat voornamelijk uit arbeidsintensief industrieel kapitaal en wordt vergezeld door hoogopgeleide arbeidsmigratie. Deze evenwichtsherstellende mechanismen zijn op een mooie manier gevisualiseerd door Öberg (1997, p. 24, zie figuur 1.1).

**Figuur 1.1 Neoklassieke mechanismen die leiden tot een nieuw internationaal equilibrium**



Bron: Öberg (1997, p. 24)

Zowel de netto arbeidsmigratie als de netto kapitaalstromen zullen een minimale omvang krijgen als het nieuwe internationale evenwicht bereikt wordt. Vandaar dat volgens de neoklassieke kijk op de gang van zaken internationale arbeidsmigratie, waarbij de migratie van land A naar land B beduidend groter is dan andersom, een tijdelijk verschijnsel is. Een volledig evenwicht zal overigens niet worden bereikt, omdat altijd sprake is van transactiekosten – in het geval van migratie zijn ook psychische kosten belangrijk – en onvolledige informatie, bijvoorbeeld over het loonniveau en de vacatures in andere landen. De invloed van onvolledige informatie wordt overigens vaak overschat. Het is weliswaar zo dat indi-

viduen onmogelijk het volledige plaatje kunnen overzien, maar dat geldt in mindere mate voor grote bedrijven. In een vrije markt kan namelijk ook (zoals is weergegeven in figuur 1.1) arbeidsintensief kapitaal migreren van landen met relatief hoge lonen naar landen met relatief lage lonen. Dit gebeurt bijvoorbeeld ook binnen de EU, waarbij een netto kapitaalstroom van West- naar Oost-Europa plaatsvindt (Marin, 2006; Meyer, 2006).

Hoewel de neoklassieke economische theorie wordt gebruikt om migratiestromen tussen landen te verklaren, is deze theorie in feite geschikter om inzichtelijk te maken waarom personen overgaan tot binnenlandse migratie. Tegenwoordig kan de neoklassieke economische theorie wel gebruikt worden om internationale migratiestromen binnen de Europese Unie of binnen het Koninkrijk der Nederlanden te verklaren, aangezien deze migratiestromen, net als binnenlandse migratiestromen, niet of nauwelijks door juridische migratierestricties worden gehinderd.

Kritiek op de neoklassieke benadering van internationale migratie kwam uit de hoek van de keynesiaanse economie. Volgens de keynesiaanse theorie hangt het arbeidsaanbod ook samen met het nominale loon, niet alleen met het reële loon. Dit onderscheid komt voort uit de verschillende opvattingen over de rol van geld in de economie. In een neoklassieke benadering is geld louter een ruilmiddel. Volgens het keynesiaanse standpunt is geld niet alleen een ruilmiddel maar ook een oppot/spaarmiddel. Vanwege deze laatstgenoemde functie van geld, hebben ook landen met hoge nominale lonen een aantrekkingskracht op potentiële migranten. Bovendien zullen remigratie-intenties en de mogelijkheid om geld over te maken naar achtergebleven familieleden het belang van het nominale loonniveau ten opzichte van het reële loonniveau verder vergroten (Jennissen, 2007). Het resultaat hiervan is dat het door de neoklassieke economische theorie voorziene nieuwe internationale evenwicht er niet noodzakelijkerwijs hoeft te komen. Desondanks is ook volgens de keynesiaanse theorie internationale migratie een evenwichtsherstellend mechanisme. Deze theorie stelt echter dat internationale migratie werkloosheidsverschillen laat verdwijnen in plaats van reële loonverschillen (Hart, 1975; Van Dijk, 1986).

Zoals reeds vermeld zijn economische theorieën die het bestaan van evenwichtsherstellende mechanismen bepleiten geschikt om internationale migratiestromen te verklaren die niet vatbaar zijn voor het toelatingsbeleid. Samenvattend kan dan ook worden gesteld dat inkomens- en werkloosheidsverschillen tussen het land van bestemming en het land van herkomst belangrijke – zo niet de belangrijkste – determinanten van dit soort internationale migratiestromen zijn.

### 1.2.2 *De economische situatie in het bestemmingsland en het toelatingsbeleid*

Bepaalde migratietypen (bijvoorbeeld asielmigratie of arbeidsmigratie van laagopgeleiden van buiten de EU) worden aanzienlijk door het toelatingsbeleid beïnvloed. De evenwichtsherstellende functie van internationale migratie, die volgens de neoklassieke en keynesiaanse economische gedachtegang respectievelijk verschillen in reële lonen en werkloosheid doet verdwijnen, zal hierdoor voor deze migratietypen niet opgaan. De theorie van de gesegmenteerde arbeidsmarkten stelt dat van internationale (arbeids)migratie van arme landen naar rijke geïndustrialiseerde landen helemaal geen evenwichtsherstellende werking uitgaat. Volgens deze theorie wordt de omvang van internationale arbeidsmigratie van arme naar rijke landen vooral bepaald door de vraag naar arbeidskrachten in het secundaire, oftewel arbeidsintensieve, segment van de arbeidsmarkt van rijke geïndustrialiseerde landen (Piore, 1979). De theorie van gesegmenteerde arbeidsmarkten heeft voornamelijk betrekking op industriële samenlevingen en verschaft bijvoorbeeld bruikbare, aanvullende verklaringen voor de migratie van laagopgeleide arbeiders vanuit bijvoorbeeld Zuid-Europa, de Maghreb en Turkije naar Noord- en West-Europa in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog. In het postindustriële tijdperk is echter het aandeel hoger opgeleiden in de totale arbeidsmigratiestroom richting Nederland en andere Noord- en West-Europese landen behoorlijk toegenomen (zie bijvoorbeeld White, 1993). Het principe van gescheiden arbeidsmarkten, waarbij slechts in het arbeidsintensieve deel plaats is voor arbeidsmigranten, heeft dan ook nauwelijks meer betrekking op een groot deel van de arbeidsmigratie in het postindustriële tijdperk.

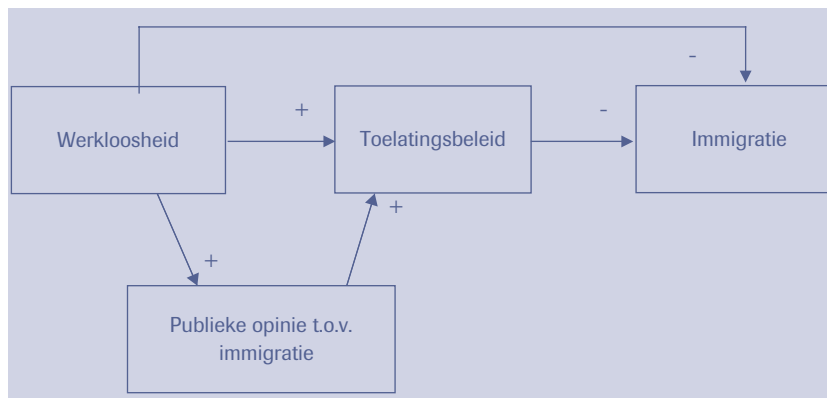
Het essentiële punt van de theorie van de gesegmenteerde arbeidsmarkten, dat in deze tijd nog wel steeds relevant is, is dat arbeidsmigratie van arme naar rijke landen voornamelijk wordt bepaald door de vraag naar arbeid in de rijke bestemmingslanden. Zo stelt Öberg (1996) dat loon- en werkloosheidsverschillen tussen ontwikkelingslanden en rijke geïndustrialiseerde landen zo groot zijn, dat alleen veranderingen in het werkloosheidspercentage in de bestemmingslanden van invloed zijn op de omvang van de arbeidsmigratie naar deze landen, en wel via het migratiebeleid. De striktheid van de toelatingscriteria<sup>13</sup> van bestemmingslanden wordt namelijk mede bepaald door de vraag naar arbeidskrachten (zie bijvoorbeeld Böhming, 1998).

In tegenstelling tot de theorie van gesegmenteerde arbeidsmarkten, beperkt deze theoretische uiteenzetting zich niet tot arbeidsmigratie

13 Onder toelatingsbeleid wordt hier verstaan beleid dat tot doel heeft de immigratie te beperken of eventueel te bevorderen. Strikt genomen gaat het dus ook om maatregelen die beogen het verblijf van niet-Nederlanders in Nederland (on)aantrekkelijker maken om zodoende de instroom te beïnvloeden.

van laagopgeleiden. Aangenomen mag worden dat het bovenstaande ook geldt voor andere migratietypen die vatbaar zijn voor migratiebeleid. De situatie op de arbeidsmarkt heeft namelijk niet alleen een direct effect op het toelatingsbeleid, zoals dat zou kunnen worden afgeleid uit de theorie van de gesegmenteerde arbeidsmarkten, maar ook een indirect effect via de publieke opinie. Vaak is het zo dat in tijden van grote werkloosheid migranten door een groter deel van de bevolking worden gezien als potentiële concurrenten op de arbeidsmarkt en als *free-riders* in de verzorgingsstaat (Citrin et al., 1997; Wilkes et al., 2008). De publieke opinie ten opzichte van immigratie zal zich via politieke processen (bijvoorbeeld via verkiezingen of door peilingen ingegeven koerswijzigingen in de opvattingen van bepaalde politieke partijen) kunnen vertalen in een wijziging van het toelatingsbeleid (zie bijvoorbeeld Facchini & Mayda, 2008). De pull-factoren die de omvang bepalen van de immigratie die vatbaar is voor het toelatingsbeleid zijn afgebeeld in figuur 1.2.

**Figuur 1.2 Een verklaringsmodel voor immigratiestromen die vatbaar zijn voor het toelatingsbeleid**



De drie bovenste rechthoeken in deze figuur en de pijlen tussen deze rechthoeken, die duiden op causale relaties, representeren wat men zou kunnen afleiden uit de theorie van de gesegmenteerde arbeidsmarkten. Dit verklaringmodel is uitgebreid door een 'politieke opinie t.o.v. immigratie'-component aan het model toe te voegen. Hierdoor is het model ook beter van toepassing op andere migratietypen die vatbaar zijn voor het immigratiebeleid. De relatieve omvang van het directe effect van werkloosheid op het toelatingsbeleid zal afhangen van het type migratie. Het directe effect van werkloosheid op het toelatingsbeleid met betrekking tot laaggeschoolde arbeidsmigratie is naar alle waarschijnlijkheid groter dan voor andere migratietypen die vatbaar zijn voor het toelatingsbeleid zoals asielmigratie en gezinsvormende migratie van buiten de EU.



### 1.2.3 Enkele aanvullende theorieën

#### *The new economics of labor migration*

De beslissing om te migreren wordt meestal niet enkel en alleen door de individuele migrant genomen, maar komt veelal in samenspraak met anderen, veelal familie- of gezinsleden, tot stand. Dit betekent dat ook de sociale context van de arbeidsmigrant moet worden betrokken in de verklaring waarom iemand al dan niet tot arbeidsmigratie overgaat. De theoretische benadering die stelt dat de sociale context van de migrant van invloed kan zijn op arbeidsmigratiestromen wordt de *new economics of labor migration* (NELM) genoemd. Als sociale context van de potentiële arbeidsmigrant onderscheidt de NELM de samenleving waarin de potentiële migrant woont, en zijn of haar huishouden (Stark & Bloom, 1985). De rol van de samenleving van de potentiële arbeidsmigrant wordt verder uitgewerkt met behulp van het concept relatieve deprivatie. De prikkel om over te gaan tot (internationale) arbeidsmigratie zou namelijk *ceteris paribus* groter zijn in samenlevingen met een relatief grotere economische ongelijkheid (Stark & Taylor, 1989).

In verklaringen voor arbeidsmigratiestromen wordt het gezinshuishouden meestal gebruikt om aan te geven dat niet alleen het feitelijk hebben van onvoldoende inkomen, maar ook het risico op een ontoereikend inkomen ervoor kan zorgen dat bepaalde leden van een huishouden (veelal tijdelijk) migreren. Doordat gemigreerde gezinsleden *remittances* sturen naar familie in het herkomstland, wordt het risico op een ontoereikend inkomen beperkt (Stark & Bloom, 1985). Aangezien de keynesiaanse economische benadering ook reeds het belang van *remittances* erkende, zou men die benadering een vorm van NELM *avant la lettre* kunnen noemen.

#### *Netwerkteorie en institutionele theorie*

Het langdurig bestaan van grote migratiestromen tussen twee landen kan ervoor zorgen dat in het land van bestemming migrantennetwerken ontstaan. Deze migrantennetwerken kunnen zich beperken tot het land van bestemming, maar er kunnen ook op grote schaal interpersoonlijke bindingen bestaan met familie, vrienden en kennissen in het land van herkomst. In dit laatste geval spreekt men ook wel over transnationale migrantennetwerken. Migrantennetwerken kunnen potentiële migranten van dezelfde etnische origine helpen bij hun migratieproces door bijvoorbeeld bij te dragen aan de financiering van de reis; hulp te bieden bij het vinden van betaalde arbeid of een geschikt onderkomen; of het verschaffen van informatie over opleidingsmogelijkheden of toegang tot het systeem van sociale zekerheid (Esveldt et al., 1995).

Netwerken bestaan uit interpersoonlijke bindingen. Deze bindingen kunnen sterk en intiem zijn (bijvoorbeeld familie en vrienden), maar ook meer vrijblijvend (de zogenoemde ‘zwakke bindingen’). Zowel sterke als zwakke bindingen kunnen een rol spelen in het migratieproces (Davis

et al., 2002). Het belang van deze bindingen kan echter verschillen voor verschillende migratietypen en voor mannen en vrouwen. Uit onderzoek van Bagchi (2001) bleek bijvoorbeeld dat zwakke bindingen van grotere betekenis waren bij de arbeidsmigratie van hoogopgeleiden naar de Verenigde Staten dan sterke bindingen. Het belang van zwakke bindingen bleek groter te zijn voor mannelijke hoogopgeleide arbeidsmigranten dan voor hun vrouwelijke tegenhangers. Het moge duidelijk zijn dat sterke bindingen relatief belangrijker zijn voor gezinsmigratie.

Als internationale migratie op grote schaal plaatsvindt, kan institutionalisering plaatsvinden. Volgens de institutionele theorie zet het bestaan van omvangrijke internationale migratiestromen *profit*- en *non-profit*-organisaties ertoe aan om bijvoorbeeld (clandestien) transport, arbeidsbetrokkingen, (vervalste) papieren, woningen of juridisch advies voor migranten te verschaffen. Deze organisaties kunnen zowel legaal als illegaal opereren en ontstaan vaak vanuit migrantennetwerken (Massey et al., 1993).

De netwerktheorie en de institutionele theorie proberen het verloop van een bepaalde migratiestroom in de tijd te verklaren. Deze theorieën proberen bijvoorbeeld duidelijk te maken waarom migratiestromen in omvang kunnen toenemen, ondanks dat de aanvankelijke prikkel om te migreren minder groot is geworden. Netto internationale migratie van land A naar land B kan echter niet blijven bestaan – althans niet op lange termijn – op basis van alleen de door de netwerktheorie en institutionele theorie aangedragen mechanismen. Op zijn minst één van de hierboven beschreven verklaringen voor het verschijnsel internationale migratie of fysieke onveiligheid in het land van herkomst moet ook in het spel zijn.

#### *De wereldsysteemtheorie*

Volgens de neoklassieke economische benadering van migratie zijn welvaartsverschillen tussen landen de oorzaak van internationale (arbeids)migratiestromen. De wereldsysteemtheorie gaat een stap verder door een verklaring van deze welvaartsverschillen aan te dragen. Deze theorie is gebaseerd op het principe dat kapitalisme een historisch sociaal systeem is. Wallerstein (1983, p. 18) definieert historisch kapitalisme als het systeem waarin de oneindige accumulatie van kapitaal het economisch doel is dat het fundamenteel economisch handelen aanstuurt. De drijvende krachten achter de accumulatie van kapitaal zouden kapitalistische landen ertoe hebben aangezet om op zoek te gaan naar nieuwe natuurlijke hulpbronnen, nieuw aanbod van goedkope arbeidskrachten en nieuwe afzetmarkten. Binnen deze context begonnen de kapitalistische landen ook met het koloniseren van overzeese gebieden. Om de economische uitruil tussen de koloniën en het moederland te stimuleren werden transportverbindingen gecreëerd. De kolonisatie leidde ook tot een culturele uitwisseling tussen de overzeese koloniën en het moederland. Deze twee vormen van uitruil vonden echter niet op basis van gelijkheid plaats. Zo zou de economische uitruil hebben geresulteerd in een

grote netto kapitaalstroom richting het moederland. Na de dekolonisatie verdween de politieke afhankelijkheid maar de economische afhankelijkheid van de voormalige koloniën, die worden beschouwd als de perifere landen in het wereldsysteem, zou zijn blijven bestaan of zelfs sterker zijn geworden. De perifere landen produceren voornamelijk ruwe grondstoffen en hun export is vaak afhankelijk van slechts een paar producten. Hierdoor zouden de landen in de periferie van het wereldsysteem te lijden hebben onder de instabiliteit van de prijzen van grondstoffen op de wereldmarkt. Doordat deze prijzen bepaald worden door de landen in de kern van het wereldsysteem, hebben de landen in de periferie te maken met voor hen ongunstige handelsvoorwaarden. Dit zou resulteren in een slechts bescheiden economische groei en een toenemende economische afhankelijkheid van de landen in de kern van het wereldsysteem (Amankwaa, 1995).

De door de wereldsysteemtheorie uiteengezette visie op internationale handel is echter zeer controversieel. Volgens een groot deel van het moderne economische gedachtegoed kan (daadwerkelijke) internationale vrijhandel welvaartverschillen en daarmee nettomigratie tussen ontwikkelingslanden en rijke geïndustrialiseerde landen juist verminderen (Gosh, 1992; Mouhoud, 1997).<sup>14</sup> De economische kant van deze theorie wordt hier dan ook louter voor kennisgeving opgevoerd en zal nergens expliciet of impliciet in deze publicatie dienen als theoretisch kader waarbinnen mogelijke achtergronden van bepaalde migratiestromen worden gepresenteerd. De reden waarom aan de wereldsysteemtheorie in deze paragraaf toch aandacht wordt besteed, is vanwege haar institutionele en culturele aspecten. Deze aspecten bieden een verklaring voor het bestaan van culturele en materiële bindingen<sup>15</sup> tussen landen die zich op grote geografische afstand van elkaar bevinden. De aanwezigheid van dergelijke bindingen tussen twee landen verlaagt de kosten – voornamelijk de psychologische – van internationale migratie tussen deze twee landen. Volgens de neoklassieke kijk op migratie heeft de aanwezigheid van deze bindingen hierdoor een positief effect op de omvang van de migratiestromen tussen de betreffende landen.

14 De onderliggende mechanismen hiervan zijn in feite ook al weergegeven in figuur 1.1. De filosofie achter de huidige antiglobaliseringsbeweging is voor een groot deel terug te voeren op de grondbeginselen van de wereldsysteemtheorie. Het voortdurende debat over de voor- en nadelen van globalisering is dan ook grotendeels een *clash* tussen de twee hier beschreven tegengestelde visies op de effecten van internationale vrijhandel voor ontwikkelingslanden.

15 Onder culturele bindingen tussen landen wordt bijvoorbeeld verstaan het hebben van een gemeenschappelijke taal, godsdienst of onderwijssysteem. Voorbeelden van materiële bindingen tussen landen zijn het bestaan van een frequente vliegverbinding, goede mogelijkheden tot telecommunicatie en het kunnen bekijken van elkaars televisiezenders. De laatste twee voorbeelden zijn overigens sinds de grootschalige en wijdverbreide introductie van internetaansluitingen een stuk minder van toepassing geworden.

### 1.3 De hoofdstukken

Dit boek heeft een aantal thematische hoofdstukken (3 tot en met 9), waarin specifieke migratietypen worden behandeld. Het gaat om achtereenvolgens: arbeidsmigratie (hoofdstuk 3), studiemigratie (hoofdstuk 4), gezinsmigratie (hoofdstuk 5), asielzoekers (hoofdstuk 6), postkoloniale migratie (hoofdstuk 7), emigratie uit Nederland (hoofdstuk 8) en illegale migranten (hoofdstuk 9). Deze hoofdstukken beginnen, na een inleidend stuk tekst, met een paragraaf waarin de langetermijntrends uiteengezet worden. Daarna komt een paragraaf met daarin mogelijke verklaringen en/of achtergronden van het betreffende migratietype.<sup>16</sup> Aansluitend volgt de presentatie van meer specifiekere trends in migratie naar een aantal indicatoren zoals herkomst- (en in het geval van emigratie) bestemmingsland, nationaliteit, etnische herkomst, leeftijd en geslacht, waarbij wordt gefocust op de periode van 2000 tot en met 2009.<sup>17</sup> Hierbij worden ook mogelijke verklaringen voor eventuele trends of trendbreuken aangedragen die eventueel al in de voorafgaande paragraaf in een breder kader waren geplaatst. De thematische hoofdstukken worden afgesloten met een paragraaf waarin verwachtingen worden uitgesproken over toekomstige ontwikkelingen van het betreffende migratietype.

De hoofdstukken over studiemigratie (hoofdstuk 4) en asielzoekers (hoofdstuk 6) wijken enigszins van de standaardopbouw af. Aangezien studiemigratie op grote schaal een vrij recent fenomeen is, is de paragraaf met de ontwikkelingen op lange termijn vrij beperkt. Verder wordt in dit hoofdstuk evenveel aandacht besteed aan emigratie uit Nederland als aan de Nederland binnenkomende migratie. In de andere hoofdstukken (behalve uiteraard in hoofdstuk 8) is de emigratie uit Nederland, voornamelijk vanwege het slechts in beperkte mate voorhanden zijn van geschikte gegevens, vrij stiefmoederlijk bedeed. Verder wordt in dit hoofdstuk niet zo strak vastgehouden aan de in paragraaf 1.1 geïntroduceerde leidraad om iemand als migrant te beschouwen als hij of zij de intentie heeft om langer dan een jaar te blijven. Zo wordt bijvoorbeeld naast diplomamigratie ook studiepuntmigratie, waarbij men vaak slechts maar enkele weken in het buitenland vertoeft, behandeld. Het hoofdstuk over asielzoekers heeft een afwijkende opbouw doordat, anders dan in de andere thematische hoofdstukken, bij het bestuderen van de mogelijke achtergronden en determinanten van de asielstromen richting Nederland niet alleen naar de absolute omvang van de instroom is gekeken. Ook het relatieve aandeel in de totale instroom van asielzoekers in Noord- en West-Europa dat Nederland voor haar rekening neemt, wordt onder de

16 In het hoofdstuk over gezinsmigratie is een dergelijke paragraaf niet terug te vinden, terwijl in het hoofdstuk over postkoloniale migratie deze paragraaf pas volgt nadat specifieke trends voor de periode 2000-2009 zijn gepresenteerd.

17 Voor studiemigratie en gezinsmigratie wordt vanwege het ontbreken van bepaalde vereiste gegevens gefocust op een wat afwijkende periode.

loep genomen. De reden hiervoor is dat de totale instroom voor een zeer groot deel wordt bepaald door push-factoren in het land van herkomst. Om toch te kunnen onderzoeken of bijvoorbeeld de economische situatie in Nederland of het Nederlandse asielbeleid invloed heeft op de toestroom van asielzoekers is voor deze opzet gekozen. Daar waar de paragraaf met een toekomstverkenning de afsluitende paragraaf van de overige thematische hoofdstukken is, noopte de wat minder rechttoe-rechtaan benadering in de hoofdstukken over studiemigratie en asielzoekers de auteurs van deze hoofdstukken ertoe om af te sluiten met een samenvattende/ concluderende paragraaf.

Hoewel het hoofdstuk over illegale migranten (hoofdstuk 9) qua opbouw niet substantieel afwijkt van de overige hoofdstukken, behoeft dit hoofdstuk toch wat toelichting vanwege de inhoudelijke deviatie. In dit hoofdstuk worden namelijk vooral trends in de omvang van de reeds aanwezige migrantenpopulatie beschreven, terwijl in de andere thematische hoofdstukken migratiestromen het studieobject zijn. In het hoofdstuk worden overigens, behoudens het resultaat van de meest recente illegalenschattings van de hand van Van der Heijden et al. (2011), geen daadwerkelijke aantallen illegalen genoemd. Trends worden beschreven en geanalyseerd door ontwikkelingen in het aantal door de politie staandegehouden illegalen te bestuderen.

Voor de thematische hoofdstukken wordt in hoofdstuk 2 van deze publicatie een analyse van de algemene trends in de totale geregistreerde migratie naar en van Nederland opgenomen. In dit hoofdstuk wordt nog geen onderscheid gemaakt naar migratietype. Wel maakt overigens een beschrijvende analyse over de verdeling van de totale immigratie over de verschillende migratietypen deel uit van dit hoofdstuk. Aangezien dit hoofdstuk volledig op migratiedata van het CBS is gebaseerd, komen de definities en daarmee de aantallen studie- en asielmigranten niet overeen met de aantallen die in de betreffende thematische hoofdstukken, waarin respectievelijk diploma- en studiepuntmigratie en asielzoekers centraal staan, worden genoemd. De opzet van hoofdstuk 2 is overigens grosso modo hetzelfde als die van de thematische hoofdstukken.

Het boek wordt besloten met het hoofdstuk 'Conclusie en discussie' (hoofdstuk 10). De belangrijkste bevindingen per hoofdstuk worden hier op een rij gezet. Daarnaast bevat dit hoofdstuk een reflectie op de gekozen onderzoekopzet, een overkoepelende beschouwing over de invloed van het Nederlandse toelatingsbeleid op de omvang van de internationale migratie en een slotbeschouwing.

## Literatuur

- Amankwaa, A.A. (1995). The world economic system and international migration in less developed countries: An ecological approach. *International Migration*, 33(1), 95-113.
- Bagchi, A.D. (2001). Migrant networks and the immigrant professional: An analysis of the role of weak ties. *Population Research and Policy Review*, 20(1/2), 9-31.
- Böhning, R. (1998). Top-end and bottom-end labour import in the United States and Europe. In H. van Amersfoort & J. Doornik (red.), *International migration: Processes and interventions* (pp. 71-85). Amsterdam: Het Spinhuis.
- Citrin, J., Green, D.P., Muste, C., & Wong, C. (1997). Public opinion toward immigration reform: The role of economic motivations. *The Journal of Politics*, 59(3), 858-881.
- Davis, B., Stecklov, G., & Winters, P. (2002). Domestic and international migration from rural Mexico: Disaggregating the effects of network structure and composition. *Population Studies*, 56(3), 291-309.
- Dijk, J. van (1986). *Migratie en arbeidsmarkt*. Assen: Van Gorcum.
- Esveldt, I., Kulu-Glasgow, I., Schoorl, J.J., & Solinge, H. van (1995). *Migratiemotieven, migratienetwerken en partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland*. Den Haag: NIDI.
- Facchini, G., & Mayda, A.M. (2008). From individual attitudes towards migrants to migration policy outcomes: Theory and evidence. *Economic Policy*, 23(56), 651-713.
- Gosh, B. (1992). Migration, trade and international economic cooperation: Do the inter-linkages work? *International Migration*, 30(3/4), 377-398.
- Haas, H. de (2011). *The determinants of international migration: Conceptualizing policy, origin and destination effects*. Oxford: University of Oxford.
- Hart, R.A. (1975). Interregional economic migration: Some theoretical considerations (Part I). *Journal of Regional Science*, 15(2), 127-138.
- Heijden, P. van der, Cruiff, M., & Gils, G. van (2011). *Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2009*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Jennissen, R.P.W. (2004). *Macro-economic determinants of international migration in Europe*. Amsterdam: Dutch University Press.
- Jennissen, R.P.W. (2007). Causality chains in the international migration systems approach. *Population Research and Policy Review*, 26(4), 411-436.
- Jennissen, R. (2011). Ethnic migration in Central and Eastern Europe: Its historical background and contemporary flows. *Studies in Ethnicity and Nationalism*, 11(2), 252-270.

- Jennissen, R., Blom, M., & Oosterwaal, A. (2009). Geregistreeerde criminaliteit als indicator van de integratie van niet-westerse allochtonen. *Mens & Maatschappij*, 84(2), 207-233.
- Jennissen, R., & Oudhof, J. (2008). De arbeidsmarktpositie van niet-westerse immigratiecohorten in de eerste jaren van verblijf in Nederland. *Migrantenstudies*, 24(4), 274-288.
- Marin, D. (2006). A new international division of labor in Europe: Outsourcing and offshoring to Eastern Europe. *Journal of the European Economic Association*, 4(2/3), 612-622.
- Massey, D., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. (1993). Theories of international migration: A review and appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431-466.
- Meyer, T. (2006). *Offshoring an neuen Ufern: Nearshoring nach Mittel- und Ost-Europa*. Frankfurt: Deutsche Bank Research.
- Mouhoud, E.M. (1997). The links between migration, free trade and regional integration: Specific characteristics of the CEECs. In G. Biffi (red.), *Migration, free trade and regional integration in Central and Eastern Europe* (pp. 361-372). Wenen: Österreichische Staatsdruckerei.
- Öberg, S. (1996). Spatial and economic factors in future South-North migration. In W. Lutz (red.), *The future population of the world: What can we assume today?* (pp. 336-357). Laxenburg: IIASA.
- Öberg, S. (1997). Theories on inter-regional migration: An overview. In H.H. Blotevogel & A.J. Fielding (red.), *People, jobs and mobility in the new Europe* (pp. 23-48). Chichester: Wiley.
- Piore, M.J. (1979). *Birds of passage: Migrant labour in industrial societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sprangers, A., Zorlu, A., Hartog, J., & Nicolaas, H. (2004). Immigranten op de arbeidsmarkt. *Sociaaleconomische Trends*, 2004(2), 27-37.
- Stark, O., & Bloom, D.E. (1985). The new economics of labor migration. *American Economic Review*, 75(2), 173-178.
- Stark, O., & Taylor, J.E. (1989). Relative deprivation and international migration. *Demography*, 26(1), 1-14.
- United Nations (1998). *World population monitoring 1997: International migration and development*. New York: United Nations.
- Usher, D. (1973). An imputation to the measure of economic growth for changes in life expectancy. In M. Moss (red.), *The measurement of economic and social performance* (pp. 193-226). New York: Columbia University Press.
- Wallerstein, I. (1983). *Historical capitalism*. Londen: Verso.
- White, P.E. (1993). The social geography of immigrants in European cities: The geography of arrival. In: R. King (red.), *The new geography of European migrations* (pp. 47-66). Londen: Belhaven.
- Wilkes, R., Gupy, N., & Farris, L. (2008). 'No thanks, we're full': Individual characteristics, national context, and changing attitudes towards immigration. *International Migration Review*, 42(2), 302-329.





## 2 Internationale migratie naar en vanuit Nederland: algemene trends

Roel Jennissen (WODC)

Voordat in de volgende hoofdstukken specifiek aandacht wordt besteed aan trends in verschillende migratietypen worden in dit hoofdstuk de algemene trends in kaart gebracht. Na deze inleiding wordt in de volgende paragraaf (2.1) een overzicht gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen met betrekking tot migratie vanaf de Tweede Wereldoorlog. In de paragraaf die hierop volgt (2.2) wordt voor de periode vanaf het jaar 2000 nauwkeuriger naar de migrantenstromen van en naar Nederland gekeken. Hiertoe worden uitsplitsingen gemaakt naar achtereenvolgens nationaliteit (alleen voor immigratie), etnische herkomst, land van bestemming (uiteraard alleen voor emigratie), leeftijd, geslacht en migratietype (alleen voor immigratie). De laatste paragraaf van dit hoofdstuk (2.3) bevat een aantal projecties van mogelijke toekomstige migratietrends, die gebaseerd worden op een viertal economische scenario's.

### 2.1 Migratie vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog

Het einde van de Tweede Wereldoorlog luidde een periode van globalisering in die men ook wel aanduidt als de tweede globaliseringsgolf.<sup>1</sup> Deze globaliseringsgolf ontstond doordat de techniek, en dan met name op het gebied van transport en telecommunicatie, een enorme vlucht nam (Nierop, 1995). Dit leidde tot een aanzienlijke daling van de (psychologische) kosten van internationale en zelfs intercontinentale migratie. Internationale migratie nam hierdoor niet alleen in omvang toe maar kreeg ook een meer divers karakter doordat de verscheidenheid van de herkomstgebieden sterk toenam (Castles & Miller, 2003). Volgens Massey (2003) kan internationale migratie gedurende deze tweede globaliseringsgolf worden onderverdeeld in twee perioden. Het einde van de Koude Oorlog is hierbij de waterscheiding. Tijdens de Koude Oorlog, zo stelt Massey, werd internationale migratie kunstmatig laag gehouden. Dit veranderde na de ineenstorting van het communistische systeem in Centraal- en Oost-Europa, waarna internationale migratie sterk toenam. Hierbij ging het niet alleen om asielzoekers, etnische migranten en migranten met een economisch motief afkomstig uit landen van het voormalige Oostblok zelf, maar ook om migranten uit verschillende geïmplodeerde staten in de Derde Wereld (bijvoorbeeld Afghanistan of Somalië). De regimes in deze landen konden gedurende de Koude Oorlog met behulp van financiële en materiële steun van de Sovjet-Unie overeind

<sup>1</sup> De eerste globaliseringsgolf ontstond als gevolg van de industriële revolutie en duurde tot het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog. Hierna volgde een periode van deglobalisering, die gekenmerkt werd door twee wereldoorlogen en een grote wereldwijde economische recessie. De Pax Britannica werd vervangen door de Pax Americana waaronder de huidige tweede globaliseringsgolf plaatsvindt (Hopkins, 2002).

blijven. Dit gold overigens niet alleen voor derdewereldlanden die onder de invloedssfeer van de Sovjet-Unie stonden. Ook de westerse wereld trok na de Koude Oorlog haar handen af van verschillende dictatoriaal geleide staten in de Derde Wereld, die hierdoor implodeerden (Zaïre, nu de Democratische Republiek Congo geheten, bijvoorbeeld). Deze staatsimplosies mondten vaak uit in etnisch geweld tussen de verschillende bevolkingsgroepen in deze landen met hun door de voormalige kolonisator getrokken kunstmatige grenzen. Dit alles leidde ertoe dat de wereld te maken kreeg met toenemende aantallen (internationale) migranten die het geweld in hun herkomstland ontvluchtten. Bovendien was de onrust die gepaard ging met de transitie van het bipolaire systeem ten tijde van de Koude Oorlog naar het mondiale systeem waarin de Verenigde Staten als enige supermacht opereerde op zijn zachtst gezegd niet bevorderlijk voor de economische groei in bepaalde delen van de wereld. De toch al grote welvaartsverschillen tussen de westerse geïndustrialiseerde landen en overige landen werden in veel gevallen nog groter. Bovengenoemde onrust zorgde er ook voor dat de onzekerheid omtrent het beschikken over voldoende bestaansmiddelen in veel landen groter werd. Een manier om de risico's op onvoldoende gezinsinkomen te spreiden is (internationale) migratie van één of meerdere gezinsleden.<sup>2</sup>

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

### 2.1.1 *Immigratie*

Volgens White (1993) heeft het naoorlogse niet-communistische Europa en dus ook Nederland te maken gehad met drie elkaar overlappende migratiegolven. De eerste bestond uit laagopgeleide arbeidsmigratie uit Zuid-Europa, Turkije en de Maghreb om de tekorten aan de onderzijde van de arbeidsmarkt, die ontstonden door ongekende economische groei in de naoorlogse periode, op te vullen. Deze migratiegolf eindigde met de recessie van 1973, waardoor de arbeidstekorten als sneeuw voor de zon verdwenen en de West-Europese landen restrictief beleid inzake arbeidsmigratie afkondigden. In Nederland eindigde de eerste migratiegolf van laagopgeleide arbeidsmigranten relatief laat. Daar waar in omringende landen al in 1973 werd gestopt met het werven van gastarbeiders, kwam de officiële werving in Nederland pas in 1975 zo goed als stil te liggen

2 Deze oorzaak van internationale migratie is theoretisch ingekaderd door de *'new economics of labor migration'* (zie voor een beschrijving van deze theoretische benadering van internationale migratie paragraaf 1.2.3).

(Lakeman, 1999; Van de Beek, 2010). Voordat de officiële werving ten einde kwam werd nog een groot aantal illegalen<sup>3</sup> van een legale verblijfs-status voorzien (Lakeman, 1999). Deze eerste migratiegolf werd gevolgd door gezinsmigratie in de vorm van zowel gezinshereniging als gezinsvorming. Een groot deel van de arbeidsmigranten uit Turkije en Marokko ging er namelijk toe over om hun familie naar Nederland te laten komen. Dit in tegenstelling tot de arbeidsmigranten uit Zuid-Europa, van wie de meesten ervoor kozen om terug te keren naar hun land van herkomst. Vanaf 1976 tot en met 2005 was gezinsmigratie het meest voorkomende immigratietype van niet-Nederlanders in Nederland. In de jaren tachtig kreeg Nederland te maken met wat White (1993) de postindustriële migratiegolf noemt. Volgens White bestaat deze voornamelijk uit asielzoekers, hoger opgeleide arbeidsmigranten en illegalen. In Nederland waren het vooral de asielzoekers die samen met gezinsmigranten het beeld van de immigratie gingen bepalen.

Naast deze drie migratiegolven (arbeidsmigratie van laagopgeleiden, daarop volgende gezinsmigratie en postindustriële migratie) kregen veel West-Europese landen, waaronder Nederland, te maken met postkoloniale migratie. Het jaarlijkse aantal immigranten in de jaren vijftig en het begin van de jaren zestig werd incidenteel beïnvloed door migratie die direct veroorzaakt werd door processen van dekolonisatie in het voormalige Nederlands-Indië. In de periode van 1974 tot 1980 drukte de onafhankelijkheid van Suriname haar stempel op de omvang van de immigratie. In figuur 2.1 is de ontwikkeling van de naoorlogse migratie naar Nederland weergegeven.

De incidenteel hoge immigratiecijfers als gevolg van het dekolonisatieproces zijn hier in enkele pieken goed terug te zien. Een gedetailleerde beschrijving van postkoloniale migratie uit Nederlands-Indië, Suriname en de Nederlandse Antillen en Aruba is te vinden in hoofdstuk 7.

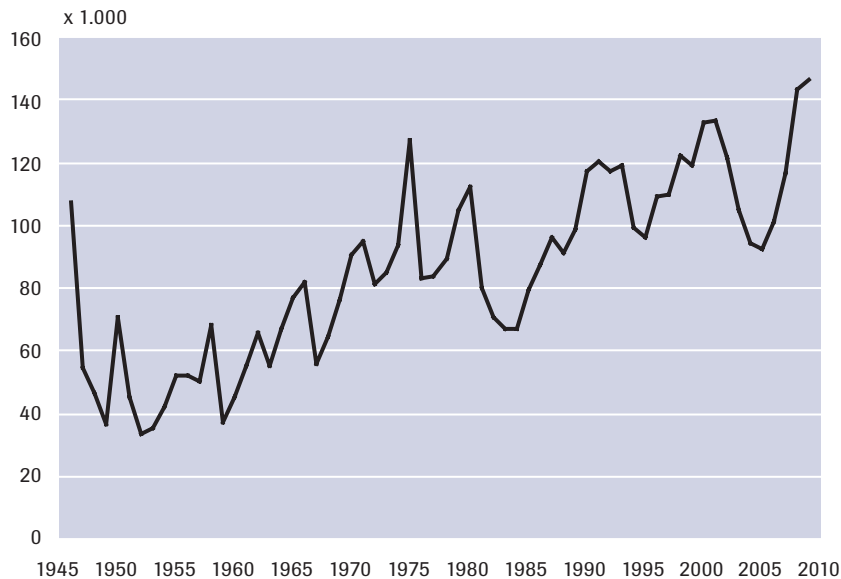
Tijdens de Japanse bezetting van Nederlands-Indië verbleven ongeveer 300.000 Europeanen<sup>4</sup> in de archipel. Vanaf de Japanse capitulatie in augustus 1945 tot het begin van 1946 was er sprake van een machtsvacuüm, de zogenoemde *bersiap*-periode waarin duizenden totoks, Indo-Europeanen en Chinezen werden vermoord (Oostindie, 2010). Vele Europeanen verlieten Nederlands-Indië gedurende deze gewelddadige periode. Dit leidde, zoals in figuur 2.1 is te zien, tot hoge immigratiecijfers in Nederland in het jaar 1946. In 1950 en 1951, de jaren na de

3 Onder 'illegalen' worden hier en in de rest van deze studie verstaan personen die zonder een rechtmatige status in een land verblijven.

4 Deze groep bestond uit circa 100.000 *totoks* (Nederlandse immigranten en hun nakomelingen) en circa 175.000 Indo-Europeanen, ook wel *Indo's* genoemd. De laatstgenoemde groep bestaat uit nakomelingen uit relaties tussen (Indo-)Europeanen en inlanders die door de (Indo-)Europese ouder wettelijk werden erkend. Daarnaast woonden 20.000 à 30.000 niet-Nederlandse Europeanen in Nederlands-Indië (Oostindie, 2010).

soevereiniteitsoverdracht en het uitroepen van de Indonesische eenheidsstaat door Soekarno, kwam er een grote groep Indische repatrianten naar Nederland, die niet wilde opteren voor het Indonesisch staatsburgerschap. Ook vertrokken in deze jaren vele ex-KNIL-militairen uit Indonesië. Hieronder bevonden zich ook ongeveer 4.000 Molukse ex-KNIL-militairen, die niet bereid waren om te integreren in het Indonesische leger. Samen met hun gezinnen kwamen zij in 1951 naar Nederland. In totaal ging het hierbij om ongeveer 12.000 personen. Op 5 december 1957, de dag die de geschiedenisboeken in zou gaan als 'Zwarte Sinterklaas', kondigde Soekarno aan dat alle 40.000 overgebleven Nederlanders in Indonesië het land moesten verlaten. Bovendien werden in 1958 alle Nederlandse bedrijven in Indonesië genationaliseerd (Jansen, 1971; Dalstra, 1983; Vos, 2007). We zien in dat jaar dan ook een piek in de immigratie naar Nederland. Een laatste relatief kleine piek die het gevolg was van postkoloniale migratie uit voormalig Nederlands-Indië is te zien in 1962. De politieke spanning rondom Nieuw-Guinea was hier debet aan.

**Figuur 2.1** Immigratie naar Nederland, 1946-2009



Bron: CBS

De postkoloniale migratie uit Suriname vond voornamelijk plaats in het jaar van de onafhankelijkheid (1975) en in de jaren 1979 en 1980. In figuur 2.1 zijn in deze drie jaren dan ook duidelijke uitschieters naar

boven te zien.<sup>5</sup> De oorzaak van de grote migratiestroom in 1979 en 1980 van Suriname naar Nederland is terug te voeren op de zogenoemde ‘toescheidingsovereenkomst inzake nationaliteiten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname’. Volgens dit verdrag kwam op 25 november 1980 een einde aan de periode van vijf jaar waarin de inwoners van Suriname mochten kiezen tussen een verblijf in Suriname en daarmee automatisch het verruilen van de Nederlandse voor de Surinaamse nationaliteit, of Nederlander worden waarvoor men dan wel tot migratie naar Nederland moest overgaan (Van den Broek, 2002). Mede ingegeven door de economische malaise in de jonge republiek ontstond naarmate de datum van 25 november 1980 naderde een zekere *Torschluss-panik* waardoor vele inwoners van Suriname in 1979 en 1980 kozen voor een toekomst in Nederland.

In figuur 2.1 is vanaf het begin van de jaren zestig tot het midden van de jaren zeventig een stijgende tendens te zien van de immigratie naar Nederland. Deze werd veroorzaakt door een toenemende behoefte aan arbeidsmigranten. Hierbij doet zich een opvallende trendbreuk voor in het jaar 1967. De recessie van 1967 zorgde ervoor dat de behoefte aan arbeidsmigranten sterk terugliep. Bovendien zette deze recessie, die eigenlijk al begon in de tweede helft van 1966, het kabinet-Cals aan tot het nemen van enkele immigratiebeperkende beleidsmaatregelen in oktober 1966. De mogelijkheid voor spontane immigranten (migranten die niet via werving naar Nederland kwamen) om gedurende twee weken werk te zoeken werd bijvoorbeeld beëindigd (Lakeman, 1999).

De daling die men in de tweede helft van de jaren zeventig zou verwachten nadat in Nederland in 1975 een einde was gekomen aan de werving van gastarbeiders kwam er niet. Dit kwam door de gezinsherenigingsmigratie van Turken en Marokkanen en door de postkoloniale migratie uit Suriname. In het begin van de jaren tachtig daalde de immigratie echter wel. Dit had een aantal oorzaken. De voornaamste waren het ongunstige economische tij en het feit dat destijds, in tegenstelling tot de voorafgaande periode, migratie vanuit Suriname aan allerlei restricties gebonden was. Verder namen de mogelijkheden voor gezinsmigratie voor Turken en Marokkanen af. Veel eerste generatie gastarbeiders van Turkse en Marokkaanse komaf hadden inmiddels hun partner en kinderen laten overkomen. Deze kinderen waren op hun beurt begin jaren tachtig door de bank genomen nog te jong om een aanzuigende werking in de vorm van migratie in het kader van gezinsvorming te hebben. Bovendien was de postindustriële migratiegolf nog niet echt begonnen.

Dit veranderde in de tweede helft van de jaren tachtig. Vanaf die tijd kreeg Nederland op grote schaal te maken met asielmigratie. Dit migratietype

5 Hierbij moet wel worden aangetekend dat de piek in 1975 ook voor een deel werd veroorzaakt door de eerdergenoemde regularisatie van illegalen in dat jaar.

is voor een groot deel verantwoordelijk voor de schommelingen in de jaarlijkse immigratie na 1985 (zie voor verdere details hoofdstuk 6). Een belangrijke achterliggende oorzaak hierbij was de politieke onrust die in Oost-Europa ontstond na de val van het communisme. De oorlog in het voormalige Joegoslavië zorgde voor hoge immigratiecijfers in de eerste helft van de jaren negentig en in de laatste twee jaar van dat decennium volgde de Kosovo-crisis. Daarnaast had Nederland te maken met een fluctuerende, maar in ieder geval tot en met de eerste jaren van het nieuwe millennium substantiële, instroom van asielzoekers uit Azië en Afrika. Hoewel asielmigratie een belangrijke factor was in de schommelingen van de jaarlijkse immigratiecijfers bleef gezinsmigratie het meest dominante migratietype. De door White (1993) onderscheiden gezinsmigratiegolf echode in Nederland lang na als gevolg van gezinsvormingsmigratie door Turken en Marokkanen. Een groot deel van de kinderen van Turkse en Marokkaanse gastarbeiders liet een partner uit het buitenland overkomen. De effecten van verschillende beleidsmaatregelen om gezinsmigratie te beperken zijn ook terug te vinden in de in figuur 2.1 weergegeven immigratiecijfers. Zo werd in 1993 besloten om de voorwaarden voor gezinsmigratie beduidend aan te scherpen. Er kwam een inkomensvereiste (70% van het sociaal minimum voor echtparen) alvorens tot gezinsmigratie kon worden overgegaan. Verder werd bepaald dat een verzoek tot gezinshereniging binnen drie jaar na aankomst in Nederland moest worden gedaan en dat men minimaal drie jaar in Nederland moest verblijven alvorens men een partner via gezinsvormingsmigratie uit het buitenland kon laten overkomen (Bonjour, 2007). Het nieuwe Vreemdelingenbesluit 2000, dat overigens pas op 1 april 2001 in werking trad, verhoogde de inkomenseis verder tot 100% van het minimumloon. Deze beleidsmaatregelen leidden naar alle waarschijnlijkheid tot de dalende immigratiecijfers na de jaren 1993 en 2001.

De meest recente beleidsmaatregelen die beogen gezinsmigratie verder terug te dringen werden ingevoerd per 1 november 2004. Het betrof een aanscherping van de inkomenseis tot 120% van het minimumloon en de verhoging van de minimale leeftijd waarop men kan overgaan tot gezinsvormingsmigratie van 18 naar 21 jaar. Deze beleidsmaatregelen, lijken, zoals in figuur 2.1 te zien is, op het eerste gezicht geen grote invloed te hebben gehad op de totale instroom. Toch is het aantal gezinsmigranten in 2004 en 2005 beduidend lager dan in 2003. Deze daling wordt echter deels gecamoufleerd door een stijging van het aantal arbeidsmigranten uit de nieuwe EU-lidstaten in Centraal- en Oost-Europa vanaf 2003. Tot 2006 ging het hier vooral om arbeidsmigranten afkomstig uit Polen. Vanaf 2006 dragen ook arbeidsmigranten uit Bulgarije en Roemenië bij aan de toename van de migratie naar Nederland. Verder is er vanaf dat jaar ook sprake van een opvallende toename van het aantal arbeidsmigranten uit de West- en Zuid-Europese landen die al voor 2004 lid van de EU waren. Vooral uit Spanje komen sinds het uitbreken van de financiële crisis en

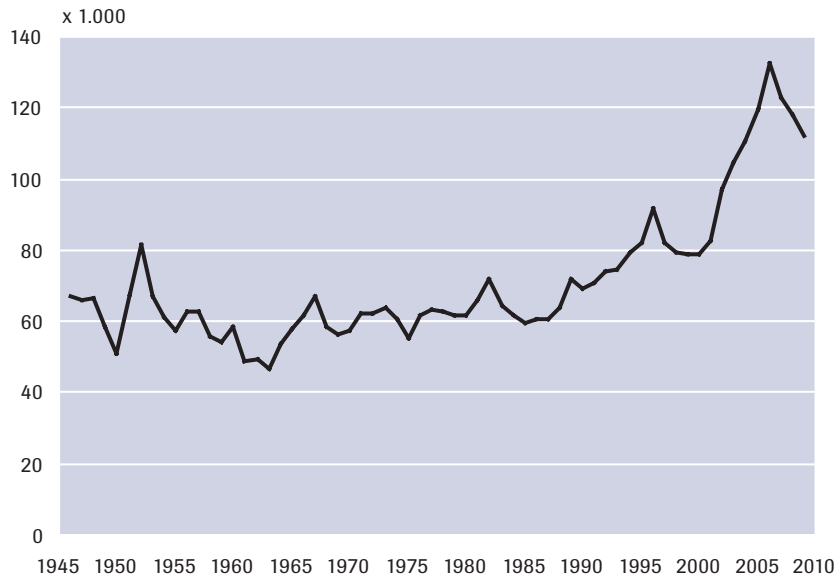
het hierdoor hoog opgelopen Spaanse werkloosheidscijfer<sup>6</sup> steeds meer migranten naar Nederland. Zo is uit voorlopige cijfers van het CBS af te leiden dat in de periode vanaf 2007 tot en met 2010 het aantal Spanjaarden dat jaarlijks naar Nederland migreerde met meer dan 80% is toegenomen (Hermanides, 2011). Het absolute aantal Spaanse en andere Zuid-Europese immigranten blijft echter nog steeds ver achter bij het aantal Poolse immigranten.

### 2.1.2 *Emigratie en netto migratie*

De jaarlijkse emigratie fluctueert, vergeleken met immigratie, een stuk minder. Zoals blijkt uit figuur 2.2 varieert de omvang van de emigratie nauwelijks in de tweede helft van de twintigste eeuw, het laatste decennium uitgezonderd, en valt er in deze periode op het eerste gezicht geen duidelijke op- of neerwaartse trend te ontwaren. Toch zijn er in de jaren vijftig en zestig twee noemenswaardige zaken te zien. In de eerste plaats is dat het jaar 1952. De emigratie bereikte in 1952 een piek die pas in 1995 geëvenaard zou worden. Begin jaren vijftig werden door de Nederlandse regering twee emigratienota's uitgebracht waarin het uit te voeren emigratiebeleid dat als doel had te streven naar een vertrekoverschot uiteen werd gezet. Deze doelstelling werd behaald aangezien het migratiesaldo in de periode van 1951 tot en met 1960 negatief was.<sup>7</sup> Een vertrekoverschot werd destijds als wenselijk gezien, aangezien dit een bijdrage zou leveren aan de verlichting van de toenmalige bevolkings- en werkgelegenheidsproblematiek (SER, 1985). De manieren waarop geprobeerd werd de emigratie te bevorderen, waren onder andere: het geven van actieve voorlichting aan aspirant emigranten; het verlenen van financiële steun om emigratie mogelijk te maken; en het uitbreiden van de vervoerscapaciteit. De SER (1985) noemt de toenemende welvaart in Nederland en economische spanningen in de bestemmingslanden als de voornaamste redenen waarom de emigratie na 1952 afnam. Een andere opmerkelijke ontwikkeling in de trend van de Nederlandse emigratiecijfers is dat, nadat de jaarlijkse emigratie uit Nederland een tiental jaren langzaam maar zeker was afgenomen, deze vanaf 1963 weer steeg. In de jaren zestig bestond de emigratie behalve uit Nederlanders ook uit retourmigratie van gastarbeiders. De retourmigratie van gastarbeiders bereikte een hoogtepunt gedurende de eerdergenoemde recessie van 1967. Gedurende deze recessie werden ongeveer 26.000 contracten van gastarbeiders niet verlengd en vertrok bijna de helft van alle gastarbeiders weer uit Nederland.

6 Het werkloosheidspercentage in Spanje was eind 2010 opgelopen tot boven de 20% en daarmee inmiddels het hoogste in de EU geworden.

7 In de jaren 1947, 1948 en 1949 was de netto migratie overigens ook al negatief. Men kan zich dan ook met recht afvragen of het vertrekoverschot een verdienste van de toenmalige regering was.

**Figuur 2.2 Emigratie uit Nederland, 1946-2009\***

\* De cijfers vanaf 1977 zijn inclusief administratieve correcties. Voor 1980 waren deze erg klein. Meer informatie over deze administratieve correcties kan men vinden in een artikel dat gepubliceerd is in de periodiek *Bevolkingstrends* (Nicolaas, 2006, p. 33 en 35).

Bron: CBS

In de naoorlogse periode van 1946 tot het begin van de jaren zestig kende Nederland een ongekend hoge bevolkingsgroei, die voornamelijk werd veroorzaakt door de naoorlogse geboortegolf. De bevolking nam toe met 28% van 9,3 miljoen in 1946 tot 11,9 miljoen in 1963.<sup>8</sup> Als we rekening houden met deze toename van de bevolking en het emigratiecijfer per 1.000 inwoners bestuderen (zie figuur 2.3), zien we dat dit emigratiecijfer in de eerste twee decennia na de Tweede Wereldoorlog aan een neerwaartse trend onderhevig was. In de jaren zeventig en tachtig varieerde de omvang van de emigratie uit Nederland niet erg, ook het emigratiecijfer per inwoner niet. In de jaren negentig was al sprake van een stijgende trend.<sup>9</sup> De emigratie nam echter in het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw sterk toe, om in 2006 met 132.500 emigranten een voorlopige piek te bereiken. De samenstelling van de groep emigranten verschilt in deze meest recente periode aanzienlijk van de emigratie in de eerste twee decennia na de Tweede Wereldoorlog. Daar waar in de laatstgenoemde periode de emigra-

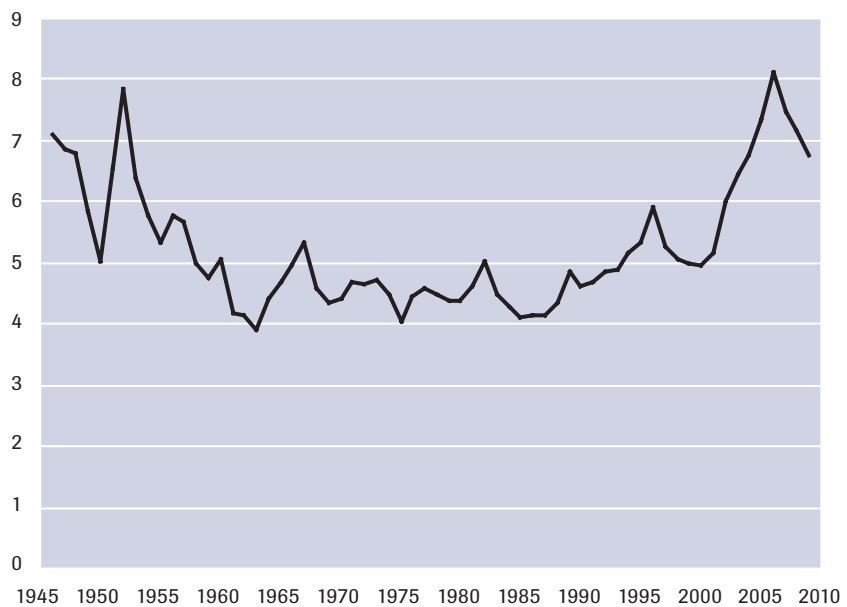
<sup>8</sup> Bron: CBS.

<sup>9</sup> De opvallende piek in 1996 is het gevolg van de koppeling tussen de Gemeentelijk Basisadministratie (GBA) en het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS). Deze koppeling leidde ertoe dat ongeveer 10.000 extra personen van wie ten onrechte werd verondersteld dat ze in Nederland verbleven uit de GBA werden verwijderd (Nicolaas, 2006).



tie bijna uitsluitend bestond uit autochtone Nederlanders, bestaat de groep emigranten in de 21<sup>e</sup> eeuw ongeveer voor twee derde uit allochtonen (Nicolaas, 2006). Een ander belangrijk verschil met de emigratie in de jaren vijftig en zestig is dat tegenwoordig niet-economische migratiemotieven een veel grotere invloed lijken te hebben. De emigratiemens van huidige potentiële emigranten wordt volgens Van Dalen et al. (2008) ook ingegeven door een negatieve beoordeling van de leefomgeving (bevolkingsdichtheid, milieuvuiling, geluidsoverlast e.d.) en de samenleving (de mentaliteit van de bevolking, criminaliteit, de multiculturele samenleving e.d.). Toch is er ook in deze meest recente periode een belangrijke rol weggelegd voor economische motieven. Zo zorgen de relatief lage huizenprijzen in België en Duitsland volgens Van Dalen et al. voor een aanzienlijke emigratiestroom vanuit de Nederlandse grensgebieden naar deze twee buurlanden.

**Figuur 2.3 Emigratiecijfer per 1.000, Nederland 1946-2009**

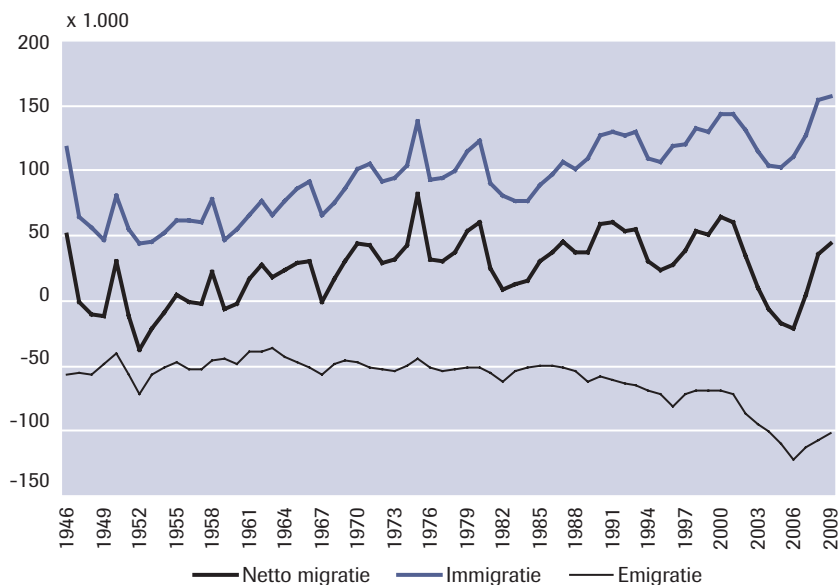


Bron: CBS

De hierboven in kaart gebrachte immigratie- en emigratietrends resulteerden in een netto migratiesaldo dat positief was in alle jaren vanaf 1961 tot en met 2002 (zie figuur 2.4). Alleen in het recessiejaar 1967 en in het jaar 1982, toen de economische malaise die midden jaren zeventig ontstaan was haar dieptepunt bereikte, werd Nederland geconfronteerd met een negatief migratiesaldo. Vanaf 2003 kreeg Nederland te maken

met een vertrekoverschot. In 2008 lijkt het tij weer te zijn gekeerd. De meest recente cijfers duiden op een vestigingsoverschot, dat voornamelijk veroorzaakt wordt door recordaantallen van meer dan 140.000 immigranten in de jaren 2008 en 2009, waaronder veel arbeidsmigranten uit de landen in Centraal- en Oost-Europa die per 1 mei 2004 of 1 januari 2007 zijn toegetreden tot de EU.

**Figuur 2.4 Immigratie, emigratie en netto migratie, Nederland 1946-2009\***



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

Bron: CBS

Internationale migratie is na de jaren zestig, nadat de vruchtbaarheids-cijfers in Nederland aanzienlijk waren gedaald, een belangrijke component van de bevolkingsdynamiek geworden. Tussen 1970 en 2010 groeide de Nederlandse bevolking met 3.620.000 mensen. Het netto migratiesaldo nam ongeveer 27% van deze toename voor zijn rekening. In de jaren negentig was het aandeel van het netto migratiecijfer in de bevolkings-groei meer dan een derde. Hier komt nog eens bij dat internationale migratie ook een indirect effect op de bevolkingsgroei kan hebben. De vruchtbaarheidcijfers onder migrantenpopulaties zijn namelijk meestal hoger dan onder de autochtone bevolking. Dit is ook in Nederland het

geval. De redenen hiervoor zijn een gemiddeld hoger kindertal in de herkomstgebieden en mogelijk een *healthy migrant-effect*<sup>10</sup>.

## 2.2 Trends 2000-2009

Net zoals de doorsnee Nederlandse bevolking bestaat de migrantenpopulatie uit individuen met allerlei verschillende kenmerken. Het is ondoenlijk om al deze kenmerken in één statistisch overzicht te vangen. Om toch wat verdiepende inzichten te verschaffen wordt in deze paragraaf, zoals in de inleiding reeds is aangegeven, voor de periode vanaf het jaar 2000 nauwkeuriger naar de migrantenstromen van en naar Nederland gekeken. Hiertoe worden uitsplitsingen gemaakt naar achtereenvolgens nationaliteit (alleen voor immigratie), etnische herkomst, land van bestemming (uiteraard alleen voor emigratie), leeftijd, geslacht en migratietype (alleen voor immigratie). Het is mogelijk om hier talloze dwarsverbanden te laten zien. Zo zijn immigranten met als etnische herkomst Turkije relatief vaak gezinsmigrant, emigranten met als bestemming Spanje gemiddeld ouder dan degenen met de Verenigde Staten als bestemmingsland en zijn de meeste arbeidsmigranten mannen. Deze dwarsverbanden komen in deze paragraaf niet expliciet aan de orde. Wel zullen ze hier en daar ter sprake komen als een bepaalde trend nadere toelichting behoeft. Dit impliceert dat verklaringen die worden aangedragen voor trends in de ene uitsplitsing eigenlijk verklaringen voor trends in een andere uitsplitsing kunnen zijn. Zo is het heel goed mogelijk dat een daling van het aantal immigranten met een niet-westerse *herkomst* veroorzaakt wordt door strikter beleid dat de drempel om Nederland binnen te komen verhoogt voor personen met een niet-westerse *nationaliteit*. Het is bekend dat economische ontwikkelingen doorgaans een grote invloed op migratietrends hebben (zie bijvoorbeeld Jennissen, 2004). Zij zullen dan ook als verklaringen voor bepaalde trends in deze paragraaf ter sprake komen. Bij het bespreken van de trends zal ook, als hierdoor een trendbreuk verklaard kan worden, aandacht worden besteed aan het toelatingsbeleid. Aangezien immigratiebeleid zich meestal toespit op één bepaald migratietype, zal dit vooral aandacht krijgen in het laatste onderdeel van deze paragraaf, waarin de trends per migratietype uiteengezet worden.

10 Hiermee wordt het verschijnsel bedoeld dat migranten door de bank genomen gezonder zijn dan degenen die niet tot migratie overgaan. Hun betere (psychische) gezondheid leidt vaak tot hogere geboortecijfers.

### 2.2.1 Migratie naar nationaliteit, etnische herkomst en land van bestemming

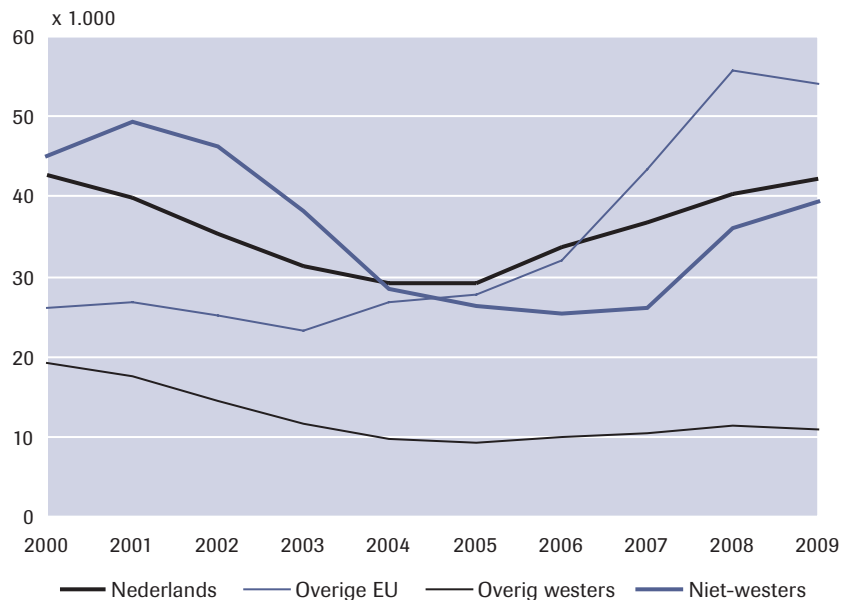
#### *Immigratie naar nationaliteit*

De hoogte van de toegangsdrempel tot het Nederlands grondgebied voor een individu hangt voor een groot deel samen met de nationaliteit van de betreffende persoon. Het hebben van de Nederlandse nationaliteit, maar ook de nationaliteit van een andere EU-lidstaat,<sup>11</sup> houdt in de regel in dat men zich zonder verdere restricties in Nederland mag vestigen. Het immigratiebeleid kan derhalve alleen invloed uitoefenen op personen die niet over de nationaliteit van een EU-lidstaat beschikken. Verder kan men wat betreft de overige nationaliteiten een onderscheid maken tussen nationaliteiten waarbij men wel en waarbij men geen visum nodig heeft om Nederland binnen te komen. Officieel heeft dit, na afgifte van het visum, geen invloed op de vestigingsrechten, maar in de praktijk is het voor personen zonder visumplicht *ceteris paribus* makkelijker om zich in Nederland te vestigen. Zij hebben immers toestemming om tijdelijk in Nederland te verblijven en kunnen gedurende hun tijdelijke verblijf de omstandigheden zo naar hun hand zetten (bijvoorbeeld door het vinden van werk of het aangaan van een relatie) dat hiermee de basis gelegd wordt voor een meer permanent verblijf. Het onderscheid tussen visumplichtige en niet-visumplichtige landen loopt grofweg langs het door het CBS gehanteerde onderscheid tussen westerse en niet-westerse landen. De westerse landen zijn alle landen in Europa inclusief de voormalige Sovjet-Unie, Noord-Amerika en Oceanië. Daarnaast worden ook Indonesië en Japan door het CBS tot de westerse landen gerekend. Onder de niet-westerse landen worden de landen in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (met uitzondering van Indonesië en Japan) verstaan. Naast het gegeven of men al dan niet met het toelatingsbeleid bepaalde migratiestromen kan beïnvloeden, is het ook nuttig om te kijken naar de nationaliteit van immigranten, omdat dit enigszins een indicatie kan geven van de culturele en sociaaleconomische bagage die immigranten met zich meenemen. In figuur 2.5 zijn de ontwikkelingen in de immigratie naar nationaliteit weergegeven. In de eerste jaren van het nieuwe millennium daalde de immigratie voor alle vier in deze figuur onderscheiden groepen. Dit komt waarschijnlijk door de weinig florissante economische ontwikkelingen in deze jaren. In 2004 stabiliseerde deze daling voor de instroom van Nederlanders en buitenlandse personen met een niet-EU-nationaliteit – de zogenoemde ‘derdelanders’. De immigratie van Nederlanders begon in 2005 zelfs weer toe te nemen. De daling van de instroom van niet-Nederlandse EU-burgers was niet erg substantieel, mogelijk omdat de economische ontwikkelingen in veel omringende landen niet veel beter waren. Na de

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

toetreding tot de EU van een achttal Centraal- en Oost-Europese landen op 1 mei 2004 werd deze beperkte daling omgebogen in een toename. Dit werd vooral veroorzaakt door een groter aantal immigranten met de Poolse nationaliteit. De toename van het aantal Oost-Europese immigranten werd versterkt in 2007 toen de tewerkstellingsvergunningsplicht voor werknemers afkomstig uit deze landen werd afgeschaft en ook Bulgarije en Roemenië lid werden van de EU. Hierbij valt vooral het relatief grote aantal Bulgaren dat de weg richting Nederland gevonden heeft erg op. Het aantal immigranten dat in Bulgarije was geboren was in de periode van 2007 tot en met 2009 zelfs meer dan twee keer zo groot als het aantal in Roemenië geboren immigranten, terwijl het laatstgenoemde land toch ongeveer drie keer zoveel inwoners heeft. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat vele Bulgaarse migranten tot de Turkse minderheid behoren, die ongeveer 10% van de totale bevolking van Bulgarije uitmaakt. Deze Turkse Bulgaren zouden gebruik kunnen maken van de reeds in Nederland aanwezige Turkse netwerken. Deze netwerken zouden de (psychische) kosten van de migratie van deze bevolkingsgroep aanzienlijk kunnen verlagen.

**Figuur 2.5 Immigratie naar Nederland, naar nationaliteit, 2000-2009\***



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

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

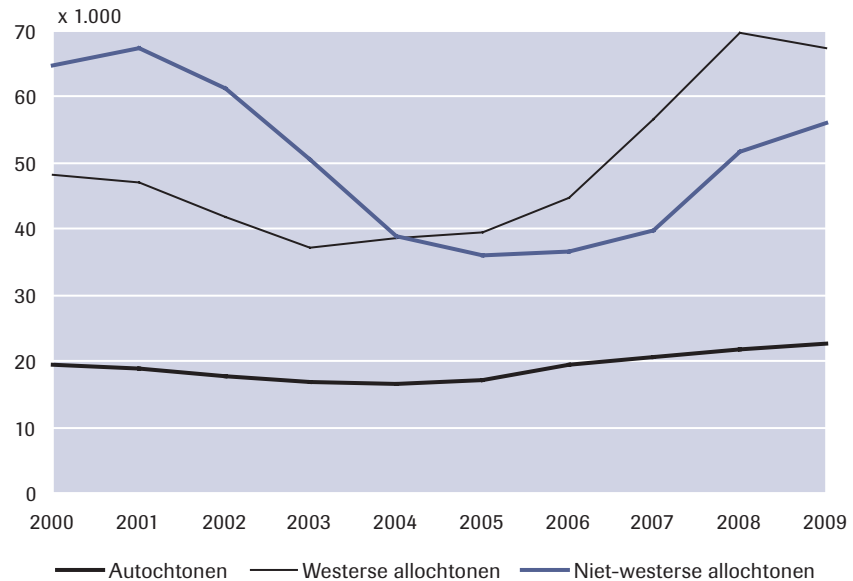
Bron: CBS

*Immigratie naar etnische herkomst*

De etnische herkomst van een persoon is doorgaans een betere indicator voor zijn of haar culturele en sociaaleconomische achtergrondkenmerken dan iemands nationaliteit. In deze studie hanteren we de CBS-definitie van etnische herkomst. Volgens het CBS is een autochtoon een persoon van wie beide ouders in Nederland zijn geboren. Een allochtoon is een persoon van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren. Van allochtonen wordt het specifieke herkomstland in eerste instantie bepaald op basis van hun eigen geboorteland. Indien hun geboorteland Nederland is (dit is het geval bij de tweede generatie allochtonen), dan is het geboorteland van de moeder bepalend. Mocht dit laatste echter ook Nederland zijn, dan wordt de betreffende persoon ingedeeld op basis van het geboorteland van zijn of haar vader. De ontwikkeling in de immigratie naar herkomst is te zien in figuur 2.6. De variatie in de immigratie naar Nederland blijkt vooral te worden bepaald door schommelingen in de immigratie van allochtonen. De instroom van autochtonen is namelijk, zoals in figuur 2.6 te zien is, zo goed als constant gebleven. De immigratie van niet-westerse allochtonen is in de periode van 2001 tot en met 2004 gedaald. Aanscherpingen van het migratiebeleid, vooral op het gebied van asiel- en gezinsmigratie,<sup>12</sup> mede als gevolg van de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 op 1 april 2001, zijn hier waarschijnlijk voor een groot deel de achterliggende oorzaken. Daarnaast speelt hier ongetwijfeld ook de ongunstige ontwikkeling van de Nederlandse economie een belangrijke rol. In de eerste jaren van het nieuwe millennium was de economische groei beduidend lager dan in de voorafgaande jaren. Bovendien had Nederland te kampen met een oplopende werkloosheid in de periode van 2001 tot en met 2005. De hierboven genoemde zaken hadden waarschijnlijk ook invloed op de dalende instroom van personen met een westerse achtergrond in de periode van 2000 tot en met 2003. Daarna steeg het aantal westerse immigranten, voornamelijk vanwege de reeds genoemde uitbreiding van de Europese Unie in oostelijke richting. In het meest recente jaar (2009) daalde het aantal westerse immigranten enigszins. Deze daling wordt wellicht veroorzaakt door de in het najaar van 2008 begonnen en uit de kredietcrisis voortgekomen wereldwijde economische crisis.

In figuur 2.7 zijn de in figuur 2.6 weergegeven westerse en niet-westerse allochtonen verder uitgesplitst door voor elk van deze groepen de trends voor de vijf belangrijkste etnische herkomstlanden in de periode van 2000 tot en met 2009 af te beelden. De belangrijkste herkomstlanden zijn geselecteerd op basis van de omvang van de instroom in de betreffende periode.

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

**Figuur 2.6 Immigratie naar etnische herkomst, 2000-2009**

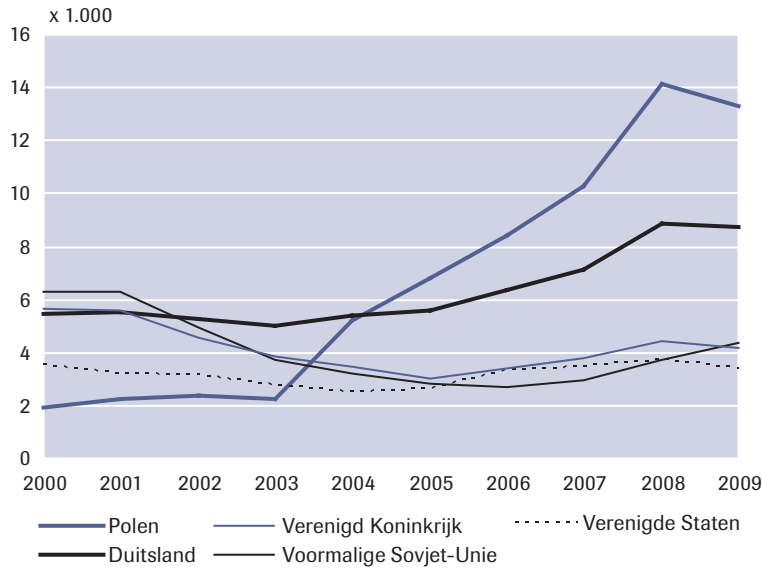
Zie tabel b2.2 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS

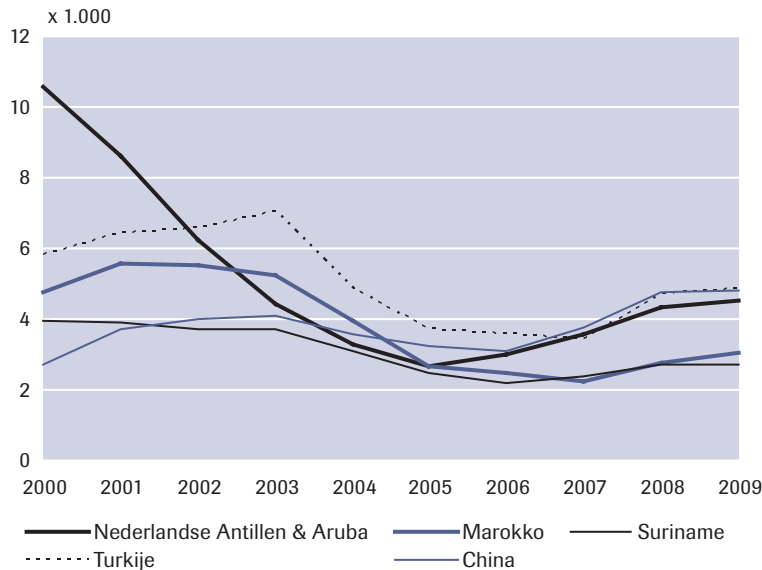
Polen en Duitsland waren de belangrijkste herkomstlanden van de westerse immigranten die in de periode van 2000 tot en met 2009 naar Nederland kwamen. De instroom van Duitse immigranten is vrij constant, al valt in de periode van 2005 tot en met 2008 een geleidelijke toename te zien. Na de uitbreiding van de EU in 2004 zijn Polen verreweg de belangrijkste herkomstgroep in de totale instroom geworden. De herkomstlanden Verenigd Koninkrijk en de voormalige Sovjet-Unie hebben – zij het om verschillende redenen – in de periode van 2000 tot en met 2009 aan belang ingeboet. De dalende instroom van Britten hangt waarschijnlijk samen met de, tegen de Europese trend in, dalende werkloosheid in het Verenigd Koninkrijk in de jaren vanaf 2000 tot en met 2004. De afnemende immigratie van mensen met als herkomstgebied de voormalige Sovjet-Unie wordt veroorzaakt door een dalend aantal asielerzoekers, met name uit de Noordelijke Kaukasus, en een dalend aantal personen dat in het kader van gezinsvorming migreert. De stijging van de immigratie uit de Baltische staten als gevolg van de toetreding tot de EU woog kennelijk niet tegen deze daling op aangezien er ook na 2004 nog sprake was van een lichte daling van de immigratie van personen met als herkomst de voormalige Sovjet-Unie.

**Figuur 2.7 Immigratie naar etnische herkomst, de vijf belangrijkste westerse en niet-westerse herkomstlanden, 2000-2009**

**a Westerse herkomstlanden**



**b Niet-westerse herkomstlanden**



Zie tabel b2.2 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.  
Bron: CBS



De grote daling van het aantal Antillianen<sup>13</sup> dat in de periode van 2000 tot en met 2005 naar Nederland migreerde springt meteen in het oog als we de in figuur 2.7 weergegeven immigratie van personen met een niet-westerse achtergrond nader bekijken. Eind jaren negentig en in 2000 schrapte de Antilliaanse overheid, vanwege de tegenvallende economische situatie en door Nederland afgedongen bezuinigingen op het overheidsapparaat, vele banen (Reindersma, 2007). Dit veroorzaakte een piek in de migratie van de Antillen naar Nederland. Na 2000 daalde dit migratiecijfer weer. Het patroon van de instroom van personen met een Turkse, Marokkaanse en, in mindere mate, Surinaamse herkomst lijkt zich na 2003 te laten sturen door beleidsmaatregelen die tot doel hadden migratie vanwege gezinsvorming te beperken.

#### *Emigratie naar etnische herkomst*

De emigratie uit Nederland verloopt op de twee meest recente jaren na, zoals in figuur 2.8 is weergegeven, voor autochtonen en allochtonen volgens een zelfde patroon. Men moet echter wel bedenken dat de migratiebereidheid onder westerse allochtonen vele malen groter is dan die onder autochtonen, aangezien er veel meer autochtonen dan westerse allochtonen in Nederland wonen. De groei van de niet-westers allochtone bevolking was tot 2007 aanzienlijk groter dan die van de westerse bevolking.<sup>14</sup> Dit zal hebben bijgedragen aan de relatief sterke toename van de emigratie van niet-westerse allochtonen in de periode van 2000 tot en met 2006. In figuur 2.8 zijn ook emigratiecijfers per 1000, die zijn afgezet tegen een secundaire y-as, weergegeven. Dit is gedaan om de verschillen in de neiging om tot emigratie over te gaan tussen de groepen aan te geven. Hieruit blijkt dat de groei van de emigratie van personen met een niet-westerse achtergrond tot 2007 dermate groot was dat hier ook andere factoren (bijvoorbeeld economische groei in de herkomstgebieden of een veranderend maatschappelijk klimaat jegens allochtonen) in het spel moeten zijn.

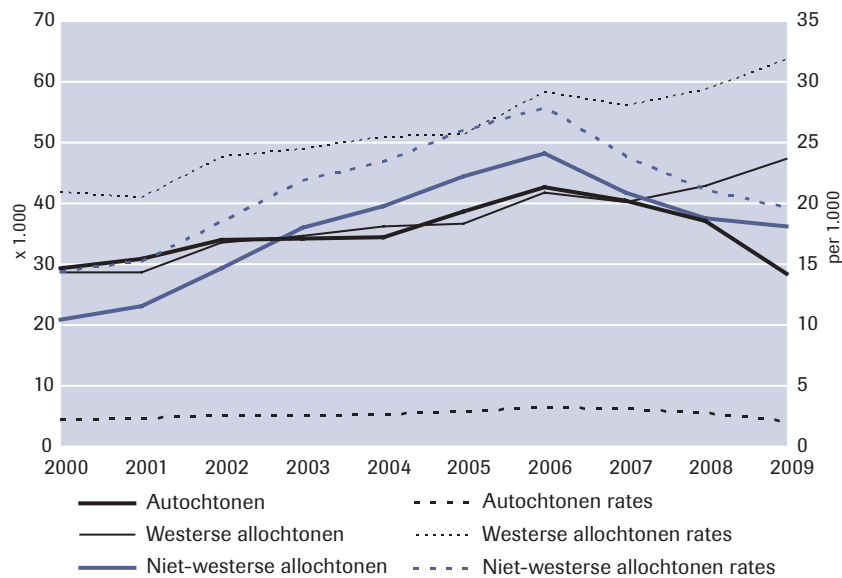
Net zoals voor immigratie in figuur 2.7 is ook voor emigratie een verdere specificatie aangebracht door de uitstroom van westerse en niet-westerse allochtonen verder uit te splitsen (zie figuur 2.9). Wederom is dit gedaan door voor elk van deze groepen de trends voor de vijf belangrijkste herkomstlanden in de periode van 2000 tot en met 2009 af te beelden. Voor Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten geldt dat er sprake is van een kleine toename van de emigratie, maar dat hierin niet echt een duidelijke trend te ontwaren is. Voor het herkomstland Indonesië is er vanaf 2001 tot en met 2006 sprake van een toename, waarna de

13 Met Antillianen worden hier en in de rest van dit rapport personen met als herkomstland de Nederlandse Antillen of Aruba bedoeld.

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

emigratiecijfers weer dalen. Het patroon voor Indonesiërs lijkt erg op dat voor autochtone Nederlanders. Op zich is dat niet zo verwonderlijk aangezien vele allochtonen met als herkomstland Indonesië tweede generatie allochtonen zijn van wie minimaal één ouder in voormalig Nederlands-Indië geboren is en derhalve totok of Indo-Europeaan is. Daar komt bij dat één ouder vaak autochtoon is. Het ligt dan ook voor de hand dat allochtonen met als herkomstland Indonesië in cultureel en sociaaleconomisch opzicht nauwelijks verschillen van de autochtone bevolking. Dat er geen duidelijke trend te ontdekken is in de emigratie van westerse herkomstgroepen, geldt niet voor de Europese herkomstlanden met een communistisch verleden. Zo neemt de emigratie van Polen vanaf 2004 sterk toe (zie figuur 2.9a).

**Figuur 2.8 Emigratie naar etnische herkomst, 2000-2009\***



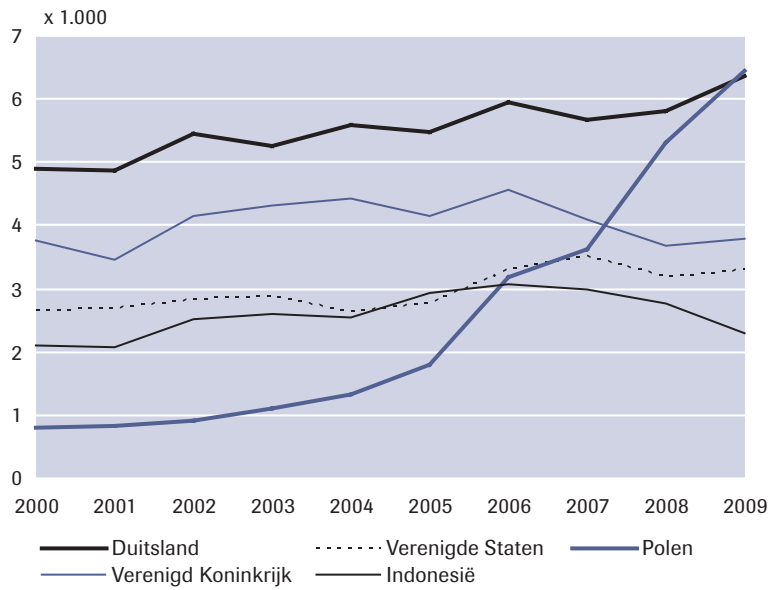
\* De gegevens over de bevolkingsomvang waarmee de emigratiecijfers per inwoner berekend zijn, zijn te vinden op CBS Statline ([www.statline.cbs.nl](http://www.statline.cbs.nl)).

Zie tabel b2.3 in bijlage 1 voor de onderliggende migratiecijfers.

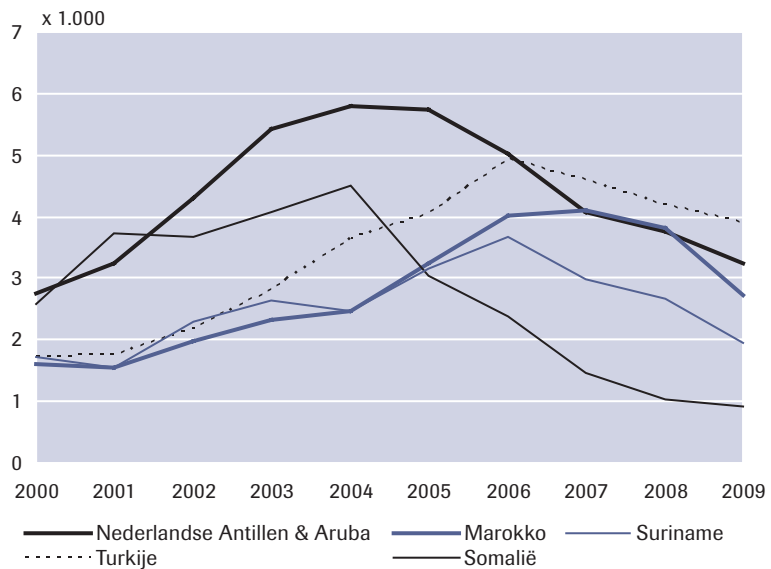
Bron: CBS

**Figuur 2.9 Emigratie van allochtonen naar etnische herkomst, de vijf belangrijkste westerse en niet-westerse herkomstlanden, 2000-2009**

**a Westerse herkomstlanden**



**b Niet-westerse herkomstlanden**



Zie tabel b2.3 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS

De meest omvangrijke emigratie in termen van etnische herkomst was in de periode 2000-2009 die van Antillianen. De Antilliaanse emigratie nam toe tot 2004/2005 om vervolgens weer te dalen (zie figuur 2.9b). De emigratie van de overige drie grote 'klassieke' niet-westerse allochtone herkomstgroepen (Turken, Marokkanen en Surinamers) nam in de 21<sup>e</sup> eeuw globaal gezien toe tot 2006 om vervolgens weer te dalen. In de jaren rond de eeuwwisseling kreeg het Verenigd Koninkrijk te maken met een aanzienlijke immigratie van Somaliërs uit Nederland, maar ook uit Duitsland en Scandinavië (Kleist, 2004). Veel in Nederland woonachtige Somaliërs staken de Noordzee over om zich te voegen bij familieleden of om de Nederlandse laagconjunctuur te ontwijken. Na 2004 daalde de emigratie van Somaliërs aanzienlijk.

#### *Emigratie naar land van bestemming*

Drie van de vijf belangrijkste bestemmingslanden van de emigratie uit Nederland zijn buurlanden, namelijk Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk (zie figuur 2.10). Daarnaast zijn ook de transatlantische bestemmingen de Nederlandse Antillen en Aruba en de Verenigde Staten populair. Naar alle waarschijnlijkheid bestaan de in figuur 2.10 afgebeelde migratiestromen voor een groot deel uit retournemigratie. Zo zien we vier van de vijf belangrijkste westerse herkomstlanden en het belangrijkste niet-westerse herkomstland van de allochtone emigrantenpopulatie (zie figuur 2.9) terug in de lijst met de belangrijkste bestemmingslanden.

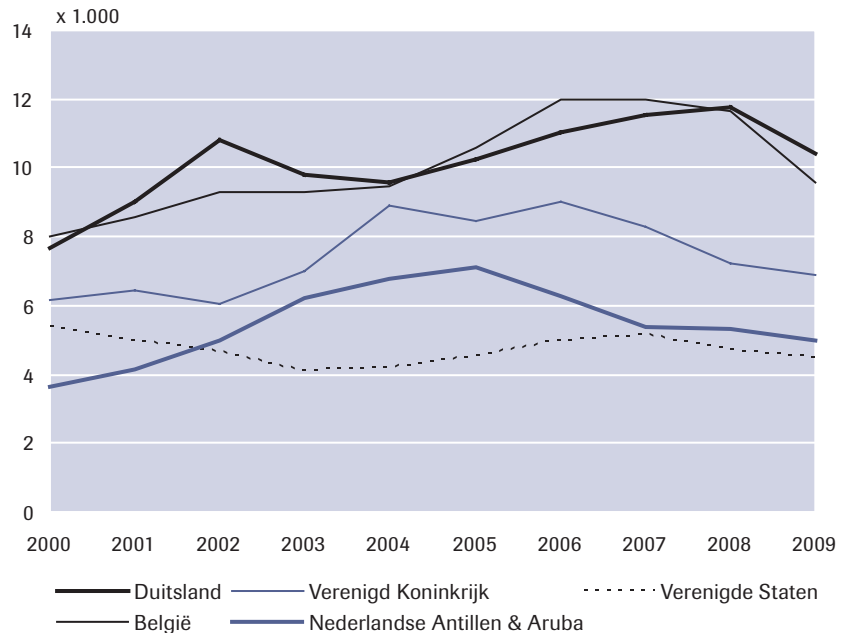
In figuur 2.11 is retournemigratie buiten beschouwing gelaten door alleen te kijken naar de emigratie van personen die in Nederland geboren zijn. Ook wordt in deze figuur migratie naar Duitsland en België niet meegenomen. Veel van deze migranten blijven namelijk werkzaam in Nederland of op een andere manier sociaaleconomisch bij Nederland betrokken omdat ze zich vlak over de grens vestigen vanwege bijvoorbeeld lagere huizenprijzen of een ander belastingklimaat.

Uit figuur 2.11 blijkt dat de drie belangrijkste herkomstlanden van niet-westerse allochtonen (Turkije, Marokko en Suriname) niet tot de vijf belangrijkste bestemmingslanden horen. Emigratie van de tweede generatie van deze groepen naar het geboorteland van hun ouders komt dan ook relatief zelden voor. Hierbij moet echter rekening worden gehouden met het feit dat de tweede generatie van deze herkomstgroepen gemiddeld nog erg jong is. De gemiddelde leeftijd van de tweede generatie niet-westerse allochtonen was in 2006 bijvoorbeeld nog geen 14 jaar (Van der Vliet et al., 2007). Wellicht dat dit soort emigratie in de toekomst wel een rol van betekenis gaat spelen. Hierbij moet vooral gedacht worden aan Turkije, dat de afgelopen twee decennia een grote economische groei kende.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> In de afgelopen tien jaar groeide het reële inkomen per hoofd van de bevolking in Turkije met 24%. Ter vergelijking, deze economische indicator groeide in Nederland in deze periode met 10% (The Conference Board Total Economy Database, januari 2010).

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

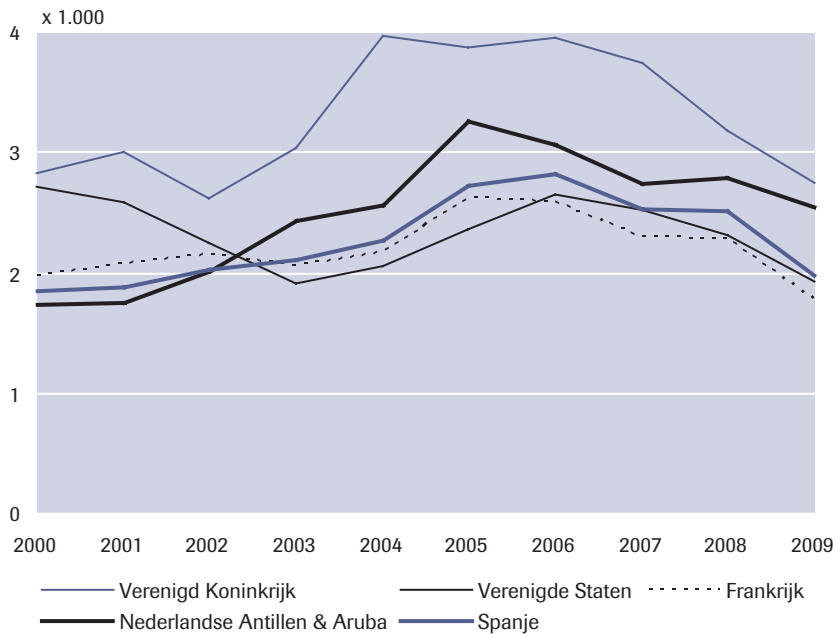
**Figuur 2.10 Emigratie naar land van bestemming, de vijf belangrijkste bestemmingslanden, 2000-2009**



Zie tabel b2.4 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS (exclusief administratieve correcties)

**Figuur 2.11 Emigratie van in Nederland geboren personen naar land van bestemming, de vijf belangrijkste bestemmingslanden zonder België en Duitsland, 2000-2009**



Zie tabel b2.5 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS (exclusief administratieve correcties)

### 2.2.2 Migratie naar leeftijd en geslacht

Het beschrijven van de demografische kenmerken van migranten is nuttig omdat dit kan dienen als input voor onderzoek waarin de effecten van migratie op de bevolkingssamenstelling en de daarmee gepaard gaande indirecte effecten van migratie op de bevolkingsgroei worden gekwantificeerd. Door de bank genomen hebben migrantenpopulaties door hun gemiddeld jongere leeftijd een hoger vruchtbaarheidscijfer en een lager sterftecijfer. Behalve door hun gemiddeld jongere leeftijd worden de lagere sterftecijfers onder migranten ook veroorzaakt door het zogenoemde 'healthy migrant-effect'. De hogere vruchtbaarheidscijfers en lagere sterftecijfers onder migranten kunnen in tijden van een immigratieoverschot voor enige verlichting van de toenemende grijze druk (het aantal 65-plussers gedeeld door de bevolking van 15 tot en met 64 jaar) zorgen. Deze verlichting is in Nederland tot nu toe echter vrij gering. Zo werd de toename van de grijze druk in de periode van 1950 tot en met 1999, een periode met een netto immigratiesaldo van 1.200.000, door migratie met ongeveer een half procentpunt verlaagd (Huisman &

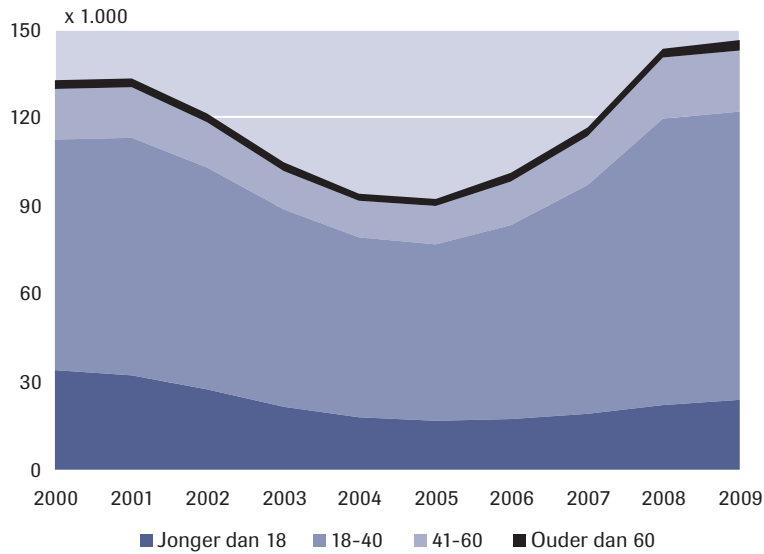
Heering, 2001). Dit slechts geringe effect is te wijten aan de hoge naoorlogse geboortecijfers en de periode met netto emigratie tot ongeveer halverwege de jaren vijftig (zie ook figuur 2.4). In een land als Zwitserland, met minder hoge geboortecijfers in de decennia na de Tweede Wereldoorlog en netto immigratie in de gehele naoorlogse periode, werd het vergrijzingsproces door migratie aanzienlijk meer vertraagd. In de periode van 1945 tot en met 2000 zou de toename van de grijze druk meer dan zeven procentpunten hoger zijn geweest als Zwitserland geen internationale migratie had gekend (Huisman & Heering, 2001). Als in de toekomst het geboortecijfer onder vervangingsniveau blijft en het immigratieoverschot weer substantieel wordt, zal het in paragraaf 1.2 beschreven effect van internationale migratie op de bevolkingsgroei in Nederland verder toenemen. Ook zal in dit geval het hiermee samenhangende afremmende effect op het vergrijzingsproces, dat tot nu toe vrij bescheiden van omvang is geweest, aan belang kunnen winnen.

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

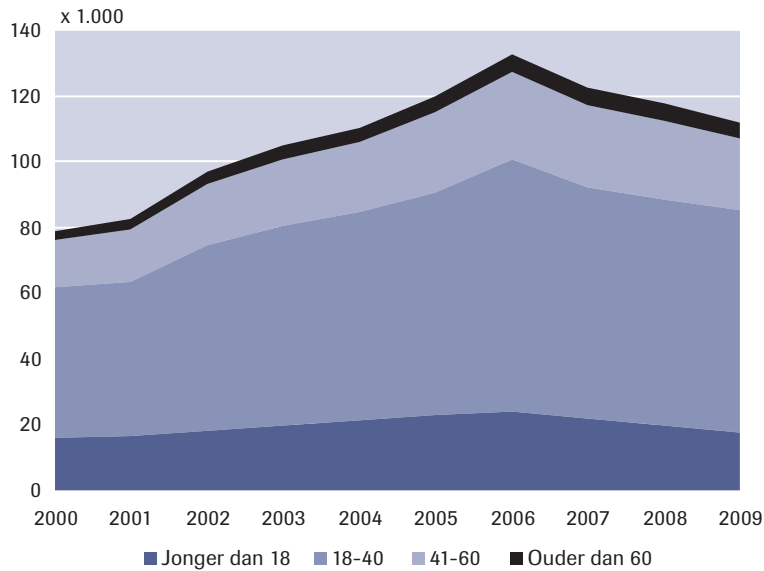
De leeftijdsverdeling van de immigranten en emigranten die Nederland respectievelijk binnenkwamen en verlieten in de periode van 2000 tot en met 2009 is weergegeven in figuur 2.12. Wat meteen duidelijk wordt, is dat migratie een zaak van relatief jonge volwassenen is. Bij zowel de immigranten als de emigranten is de leeftijdsgroep van 18 tot en met 40 jaar verreweg het grootst.

**Figuur 2.12 Migratie naar leeftijd, 2000-2009**

**a Immigratie**



**b Emigratie**



Zie tabel b2.6 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.  
Bron: CBS



Onder de immigranten heeft het aandeel minderjarigen in de eerste acht jaar van het eerste decennium van de 21<sup>e</sup> eeuw langzaam maar zeker terrein prijs moeten geven. Het aandeel van de overige drie in figuur 2.12 onderscheiden leeftijdscategorieën nam toe. Dit geldt vooral voor de groep 18- tot en met 40-jarigen. De achterliggende oorzaak van dit verschijnsel is waarschijnlijk het afnemende aandeel van de asielmigratie en het toenemende aandeel van de arbeidsmigratie in de totale immigratie (zie ook figuur 2.14). Asielmigratie is namelijk een migratietype waarbij nogal wat minderjarigen betrokken zijn, terwijl arbeidsmigratie voor een groot deel bestaat uit personen in het derde en vierde levensdecennium en (legale) arbeidsmigratie van minderjarigen uiteraard niet bestaat.

Ouderen nemen in de periode van 2000 tot en met 2009 eveneens een toenemend aandeel van de totale emigratie uit Nederland voor hun rekening. Het aantal emigrerende zestigplussers verdubbelde zelfs bijna in deze periode. Pensioenmigratie lijkt dan ook, hoewel het nog steeds slechts een bescheiden aandeel van de totale emigratie voor haar rekening neemt, in opkomst te zijn. Het aantal minderjarige emigranten nam weliswaar toe, maar daalde in proportionele zin vrij behoorlijk (van 20,1% in 2000 naar 15,6% in 2009). Het aandeel van emigranten in de leeftijdscategorie van 18 tot en met 40 jaar steeg daarentegen enigszins. Kennelijk nam het aandeel twintigers en dertigers met kinderen dat emigreerde af. Een mogelijke oorzaak hiervan is retourmigratie van migranten zonder kinderen uit de nieuwe Centraal- en Oost-Europese lidstaten van de Europese Unie. We zien namelijk een extra sterke daling van het aandeel minderjarigen vanaf 2004. Dit was het jaar waarin het lidmaatschap van de EU van een achttal Centraal- en Oost-Europese landen een feit werd en de immigratie vanuit, maar ook de emigratie naar deze staten sterk toenam (Corpeleijn, 2006). Het aandeel 18- tot 40-jarigen in de totale emigratiestroom krabbelde daarentegen vanaf dat jaar na een aanvankelijke daling weer wat op.

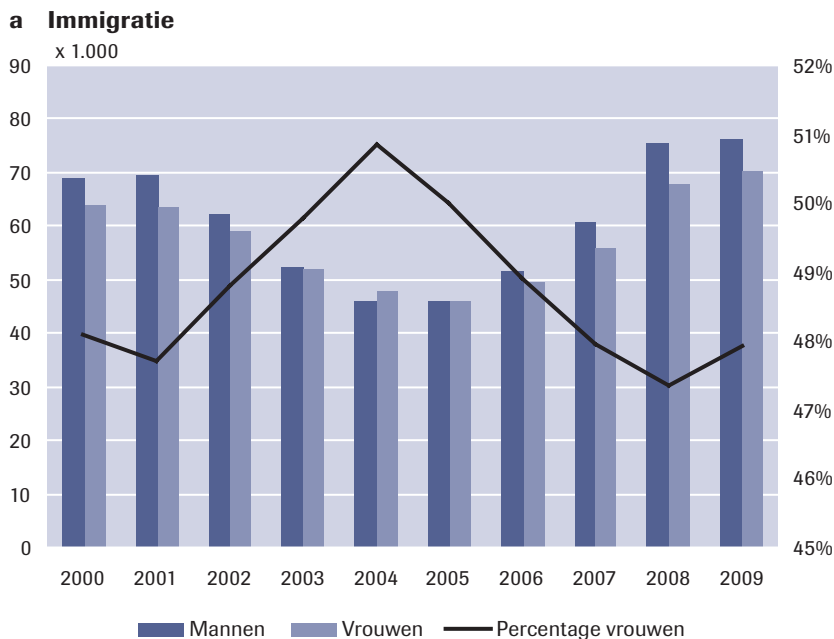
De migratie naar geslacht is weergegeven in figuur 2.13. Deze figuur laat zien dat zowel de meeste migranten naar Nederland als de emigranten uit Nederland mannen zijn. De enige uitzondering hierop is de immigratie in het jaar 2004, die uit meer vrouwen dan mannen bestond. De verdeling tussen de seksen is bij de immigratie wat minder scheef dan bij de emigratie in de periode van 2000 tot en met 2009.

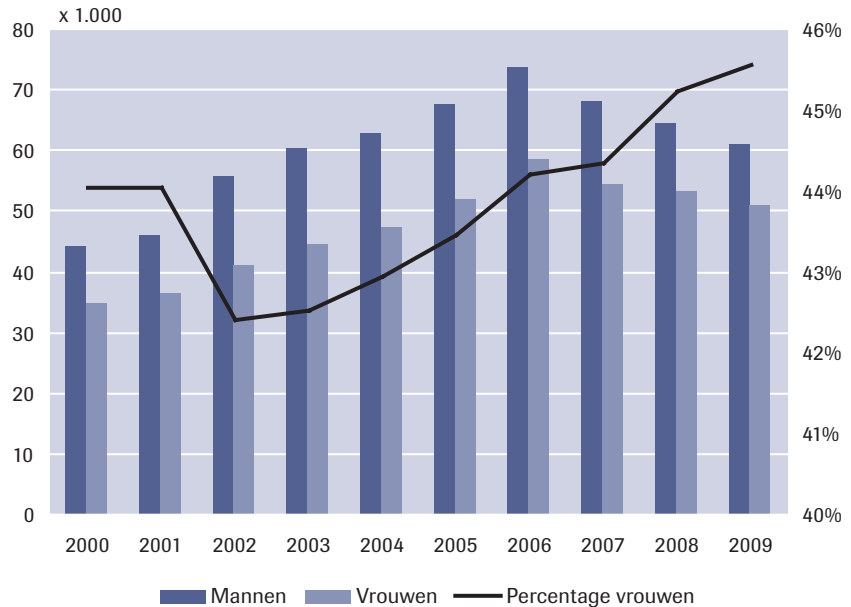
Het aandeel vrouwen in de immigratie fluctueert in de periode die is afgebeeld in figuur 2.13a vrij weinig (tussen 47,4% en 50,9%). Toch kan een patroon in het aandeel vrouwen worden ontdekt dat eigenlijk ook weer veroorzaakt wordt door ontwikkelingen in de samenstelling van de immigratiestroom naar migratiemotief. Tot en met 2004 nam het aandeel van gezinsmigratie, een migratietype waarbij vrouwen sterk oververtegenwoordigd zijn, in de totale stroom toe. Dit gebeurde vooral doordat het aandeel van de asielmigratie, een migratietype waarbij de

seksverdeling sterk in het voordeel van mannen doorslaat, aanzienlijk afnam. Na 2004 nam het aandeel vrouwen in de immigratie af om in het meest recente jaar (2009) weer wat toe te nemen. De achterliggende oorzaak van de daling na 2004 is de in deze meest recente periode steeds groter wordende stampel die arbeidsmigratie op de totale immigratiecijfers drukt. Arbeidsmigratie is namelijk ook een migratietype waarbij mannen sterk oververtegenwoordigd zijn.

Het aandeel vrouwen in de migratiestroom die Nederland verlaat, is in de jaren van 2000 tot en met 2009 nog wat minder aan verandering onderhevig dan het aandeel in de immigratiestroom. Het aandeel vrouwen in de emigratiestroom varieerde van 42,4% in 2002 tot 45,5% in 2009 (zie figuur 2.13b). Vanaf 2002 is echter een langzame maar zekere stijging van het aandeel vrouwelijke emigranten waar te nemen. Het blijft in het ongewisse waardoor deze stijging tot stand komt. Mogelijk speelt de toegenomen emigratie van hoogopgeleide personen hierbij een rol. Door de proportioneel sterker toegenomen onderwijsexpansie onder vrouwen krijgt wellicht ook de Nederlandse *brain drain* – voor zover we hier in Nederland überhaupt over mogen spreken – in de loop van de tijd een wat vrouwelijker gezicht.

**Figuur 2.13 Migratie naar geslacht, 2000-2009**



**b Emigratie**

Zie tabel b2.7 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS

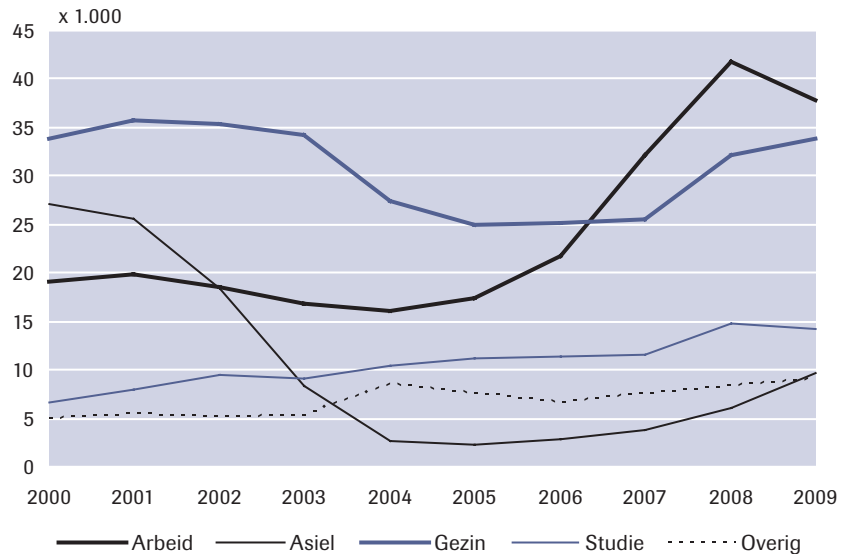
### 2.2.3 Migratiemotieven

Voordat we de trends in de immigratie naar migratiemotief van niet-Nederlanders gaan beschrijven, is het nuttig om er nogmaals de nadruk op te leggen dat het hier gaat om het *geregistreerde* migratiemotief. Dit geregistreerde migratiemotief kan men voor niet-EU-burgers zo goed als gelijkstellen aan de juridische basis waarop men zich voor langere tijd toegang tot het Nederlandse grondgebied heeft verschaft. Uiteraard hoeft dit geregistreerde migratiemotief, zoals ook al in de inleidende paragraaf van dit hoofdstuk is aangegeven, niet altijd overeen te komen met de daadwerkelijke (hoofd)reden waardoor het besluit om tot internationale migratie over te gaan is ingegeven.

Uit figuur 2.14 blijkt dat in het nieuwe millennium de ontwikkeling van de gezinsmigratie, het belangrijkste migratiemotief van niet-Nederlanders vanaf 1976 tot en met 2006, vrij constant was, ware het niet dat er zich in de periode van 2003 tot en met 2005 een trendbreuk heeft voorgedaan. Deze trendbreuk luidde een periode van vier jaar in met een substantieel lager niveau van dit migratietype. Naar alle waarschijnlijkheid werd deze daling veroorzaakt door de in paragraaf 1.2 genoemde aanscherpingen van de voorwaarden waaraan men moet voldoen om tot gezinsvormingsmigratie over te gaan. Per 1 november 2004 werd namelijk de

inkomenseis voor de referent verhoogd tot 120% van het minimumloon en werd de minimale leeftijd waarop men kan overgaan tot gezinsvormingsmigratie verhoogd van 18 naar 21 jaar (Bonjour, 2007; Leerkes & Kulu-Glasgow, 2009). In 2010 is de inkomenseis bij gezinsvorming overigens weer teruggebracht naar 100% van het wettelijke minimumloon (zie verder hoofdstuk 5). Na 2007 is echter weer een toename van het aantal gezinsmigranten waar te nemen, die ertoe heeft geleid dat het aantal gezinsmigranten in 2009 weer het niveau van 2003 benadert. De meest voor de hand liggende verklaring van deze toename is dat steeds meer gezinsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in het kielzog van het sinds 2004 toenemend aantal aanwezige arbeidsmigranten uit deze regio naar Nederland komen.

Asielmigratie wordt uiteraard vooral veroorzaakt door push-factoren in de landen van herkomst. De daling van asielmigratie naar Nederland na 2001 hangt dan ook voor een deel samen met het dalende aantal vluchtelingen wereldwijd en in Europa in het bijzonder. De daling na 2001 heeft echter een dusdanig grote omvang dat ook de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 hier waarschijnlijk een grote invloed op heeft gehad (Van der Erf, 2006). Vanaf het jaar 2006 zien we overigens weer een toename van het aantal asielmigranten. Voor een gedetailleerde beschrijving van de trends in arbeids- en asielmigratie wordt verwezen naar respectievelijk hoofdstuk 3 en 6. De asielmigratiecijfers in figuur 2.14 hebben betrekking op asielzoekers, statushouders en uitgenodigde vluchtelingen die in de GBA werden ingeschreven. Lang niet alle asielzoekers worden uiteindelijk geregistreerd in de GBA. Asielzoekers kunnen zich een half jaar na de start van hun asielprocedure inschrijven in de GBA (Nicolaas et al., 2005). In de praktijk blijkt echter dat lang niet alle asielzoekers dat ook daadwerkelijk doen. De cijfers die gepresenteerd worden in figuur 2.14 verschillen daarom van de cijfers die in hoofdstuk 6 worden gepubliceerd, aangezien daar het aantal asielverzoeken dat is ingediend bij de IND centraal staat. Verder is in figuur 2.14 te zien dat migratie naar Nederland vanwege het volgen van een studie in de periode van 2000 tot en met 2009 meer dan verdubbeld is. Kennelijk beginnen de inspanningen om te komen tot verdergaande internationale diploma-erkenning en de pogingen, die vooral door de Europese Commissie worden ondernomen, om de internationale mobiliteit van studenten te stimuleren, effect te sorteren. Ook het aantal immigranten met een ander geregistreerd migratiemotief dan de hierboven genoemde is toegenomen. Men moet dan denken aan personen die zich in Nederland vestigen als *au pair*, stagiair of rentenier.

**Figuur 2.14 Immigratie naar geregistreerd migratiemotief, 2000-2009**

Zie tabel b2.8 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS; voor 2008 en 2009: IND; voor EU-burgers: CBS schattingen

Via beleidsmaatregelen kan de juridische drempel voor personen met een niet-EU-nationaliteit om naar Nederland te migreren via een bepaald migratiemotief sterk worden verhoogd. Iemand die vastbesloten is om naar Nederland te migreren op grond van de juridische basis behorende bij het betreffende migratiemotief zou in een dergelijk geval op zoek kunnen naar een andere manier om toegang tot Nederland te verkrijgen. Op deze manier kan er een zekere substitutie tussen de verschillende geregistreerde migratiemotieven ontstaan.

Men kan zich echter afvragen waarom de hierboven genoemde persoon *coûte que coûte* naar Nederland wil migreren. Er zijn namelijk genoeg alternatieven. Zo kan bijvoorbeeld een asielzoeker er ook voor kiezen zijn toevlucht te zoeken tot een ander Europees land. Van Wissen en Jennissen (2008) laten zien dat er een behoorlijk waterbedeffect in de instroom van asielzoekers in Noord- en West-Europese landen te bespeuren is. Repressieve maatregelen in landen leidden in veel gevallen tot een grotere instroom in de buurlanden. Het uitwijken naar andere landen is voor asiel- en arbeidsmigranten een reële optie. Voor gezinsmigranten ligt dit uiteraard een stuk moeilijker. Toch is dit ook voor deze categorie migranten enigszins mogelijk. Sommige referenten die er niet in slaagden om te voldoen aan de inkomens- en/of leeftijdseis die geldt als men een partner van buiten de EU naar Nederland wil laten komen, migreerden zelf (zie bijvoorbeeld Leerkes & Kulu-Glasgow, 2009). Dit kon zijn naar het land van

herkomst van de beoogde partner, maar bijvoorbeeld ook naar België of een andere EU-lidstaat, omdat in zulke gevallen niet het nationale recht, maar het (minder restrictieve) Europese gemeenschapsrecht van toepassing is. Voor recent onderzoek naar het gebruik van deze zogenoemde EU-route door referenten met de Nederlandse nationaliteit wordt verwezen naar Schreijenberg et al. (2009).

Wat de zaak nog complexer maakt, is dat substitutie van een bestemmingsland gepaard kan gaan met substitutie van het migratiemotief. Potentiële asielmigranten die vanwege aangescherpt toelatings- en/of uitzettingsbeleid ervoor kiezen om toch maar geen asielverzoek in te dienen in een Noord- of West-Europees land, zouden er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen om naar een Zuid-Europees land te migreren. Potentiële asielzoekers die in Zuid-Europa belanden, verkiezen daar echter vaak de illegaliteit boven de reguliere asielprocedure. De uitgebreide verborgen economie in Zuid-Europa biedt illegalen namelijk redelijk goede vooruitzichten op werk. Kortom, een potentiële asielmigrant in Nederland kan door strikter asielbeleid uiteindelijk een illegale (en na een regularisatieprogramma een legale) arbeidsmigrant in Spanje worden.

De in figuur 2.14 weergegeven trends voor de verschillende migratiemotieven zouden eventueel kunnen duiden op een mogelijke substitutie tussen asielmigratie – en in mindere mate gezinsmigratie – enerzijds en arbeidsmigratie anderzijds. Als echter gekeken wordt naar de specifieke herkomstlanden die overheersen in deze migratietypen, blijkt dat asielmigranten voor het overgrote deel uit andere landen afkomstig zijn dan de arbeidsmigranten. Dit geldt overigens ook voor gezinsvormingsmigratie. Een andere aanwijzing dat we in Nederland in het nieuwe millennium niet echt op grote schaal te maken hebben gehad met substitutie tussen verschillende migratietypen is dat de omslagpunten in de trends van de verschillende geregistreerde migratiemotieven niet bepaald gelijktijdig waren.

Een andere vorm van substitutie die recentelijk vermoedelijk wel op substantiële schaal heeft plaatsgevonden, is substitutie van herkomstlanden binnen hetzelfde migratietype. Het ligt bijvoorbeeld voor de hand dat de groei van de instroom van arbeidsmigranten uit de nieuwe Centraal- en Oost-Europese lidstaten van de EU ten koste is gegaan van de groei van de instroom van arbeidsmigranten uit landen die niet tot de EU behoren.

Het is in theorie ook mogelijk dat we te maken hebben met substitutie die wordt ingegeven door de vraag naar arbeidskrachten. Van belang is hier het gegeven dat migranten met een ander geregistreerd migratiemotief dan arbeid uiteindelijk ook op de arbeidsmarkt kunnen komen. Het gaat hierbij dan ook niet meer om de beweegredenen van individuele migranten, maar om macro-economische ontwikkelingen waartegen moeilijk met beleids-

maatregelen in te roeien valt en waardoor mogelijk de ene (lees bijvoorbeeld arbeids)migrant wordt vervangen door een andere (lees bijvoorbeeld asiel)migrant om gaten op de arbeidsmarkt te vullen. Dat we hier in de Nederlandse casus mee te maken hebben is echter erg onwaarschijnlijk. We hebben namelijk te maken met verschillen in demografische compositie; opleidingsniveau; taalbarrières en daarmee samenhangende mogelijkheden om diploma's op de arbeidsmarkt te verzilveren; en de tijdsspanne die moet worden overbrugd voordat een migrant daadwerkelijk kan participeren op de arbeidsmarkt<sup>16</sup> tussen de verschillende groepen migranten als we deze indelen naar migratiemotief. De complexiteit van dit alles maakt het voor zowel werkgevers als potentiële werknemers die zich nog in het buitenland bevinden zo goed als onmogelijk te reageren op een tijdelijke ontwikkeling van de conjunctuur die samenvalt met een toe- of afname in de instroom van migranten met een bepaald migratiemotief. De verschillen in de sociaaleconomische kenmerken vertalen zich overigens ook in grote verschillen in de mate van arbeidsparticipatie tussen groepen migranten met verschillende geregistreerde migratiemotieven (zie bijvoorbeeld Jennissen en Oudhof, 2008).

### 2.3 Een voorzichtige blik op de toekomst

Als laatste onderwerp van dit hoofdstuk over algemene trends in de internationale migratie van en naar Nederland werpen we een voorzichtige blik op de toekomst. Het voorspellen van internationale migratiestromen is een hachelijke aangelegenheid, aangezien onverwachte gebeurtenissen op elk moment voor een sterk toenemende migratie kunnen zorgen. Vandaar dat bij deze exercities meestal de nodige slagen om de arm gehouden worden. Dat is hier niet anders. Men kan op verschillende manieren komen tot voorspellingen van toekomstige aantallen immigranten en emigranten (zie bijvoorbeeld Bijak, 2006). Verklarende variabelen die vaak gebruikt worden om migratieprojecties theoretisch te staven zijn macro-economische variabelen zoals werkloosheid en het Bruto Binnenlands Product. Hierbij wordt echter het probleem grotendeels verplaatst omdat economische ontwikkelingen ook vaak moeilijk te voorspellen zijn. De manier om hiermee om te gaan is werken met toekomstscenario's voor de economische situatie.

#### 2.3.1 Toekomstige immigratie

Om inzichten te geven in toekomstige aantallen immigranten is met toekomstscenario's voor de werkloosheid in Nederland gewerkt. De

<sup>16</sup> Zo hebben asielzoekers gedurende de asielpprocedure slechts beperkt toegang tot de arbeidsmarkt (De Gruijter & Ter Woerds, 2005).

theoretische achtergrond hiervoor kan men, analoog aan het onderscheid dat in hoofdstuk 1 is gemaakt tussen migratietypen die al dan niet vatbaar zijn voor toelatingsbeleid, in twee stukken verdelen. In de eerste plaats is werkloosheid, die op haar beurt weer vaak een graadmeter van de mate van de sociaaleconomische onvrede in een samenleving is, een belangrijke determinant van hoe streng het toelatingsbeleid is. Migratietypen die vatbaar zijn voor het toelatingsbeleid (bijvoorbeeld asielmigratie en arbeids- en gezinsmigratie van buiten de EU) worden dan ook via dit toelatingsbeleid beïnvloed door de werkloosheidscijfers. In tijden van hoge werkloosheid wordt het toelatingsbeleid strenger en *vice versa*. Migratietypen die niet vatbaar voor het toelatingsbeleid zijn (bijvoorbeeld intra-EU-migratie of migratie van Nederlandse onderdanen) kunnen ook door het werkloosheidspeil worden beïnvloed. Volgens de neoklassieke en keynesiaanse kijk op het fenomeen internationale migratie doet arbeidsmigratie – als de markt haar werk mag doen en niet gehinderd wordt door toelatingsbeleid – internationale werkloosheidsverschillen tussen landen verdwijnen. Landen met een relatief laag werkloosheidsniveau zijn dan ook volgens deze theoretische opvattingen aantrekkelijk voor arbeidsmigranten. Behalve voor arbeidsmigranten zou dit ook kunnen gelden voor andere migranten<sup>17</sup> omdat velen onder hen toch de intentie hebben om vroeg of laat aan de arbeidsmarkt in het land van bestemming deel te nemen. Het moge duidelijk zijn dat de theoretische onderbouwing van het effect van werkloosheid op migratietypen die niet vatbaar voor het toelatingsbeleid zijn op een brozere fundering rust dan de theoretische onderbouwing van het effect van werkloosheid op migratietypen die vatbaar voor toelatingsbeleid zijn. In het laatste geval wordt namelijk de assumptie gemaakt dat het werkloosheidsniveau in Nederland in hoge mate correleert met het relatieve werkloosheidsniveau in vergelijking met de belangrijke herkomstlanden van migranten die naar Nederland komen. Ondanks dat deze aanname vrij plausibel is, hebben we ook te maken met mondiale conjunctuurbewegingen, die in allerlei landen op hetzelfde tijdstip een positieve of negatieve invloed op de werkgelegenheid kunnen hebben.

Huizinga en Smid (2004) hebben op basis van twee sleutelonzekerheden een viertal toekomstscenario's voor Nederland tot en met 2040 geconstrueerd.<sup>18</sup> De eerste sleutelonzekerheid is de mate waarin landen met elkaar willen samenwerken. De tweede sleutelonzekerheid heeft te maken met hoe Nederland in de toekomst omgaat met de toenemende vergrijzing; wordt de collectieve sector in toenemende mate geprivatiseerd of blijft het

17 Dit geldt overigens ook voor migratietypen die vatbaar zijn voor het toelatingsbeleid. De werkloosheid heeft hier zowel een indirect (via het toelatingsbeleid) als een direct effect op de omvang van de immigratie.

18 De constructie van deze scenario's is een uitwerking voor Nederland van vier mogelijke toekomstbeelden voor Europa die in een door De Mooij en Tang (2003) uitgebrachte studie zijn beschreven.



huidige niveau van de publieke voorzieningen in stand? De twee sleutel-onzekerheden en de daaruit voortgekomen vier scenario's zijn weer-gegeven in figuur 2.15.

**Figuur 2.15 Vier mogelijke toekomstscenario's voor Nederland in 2040**

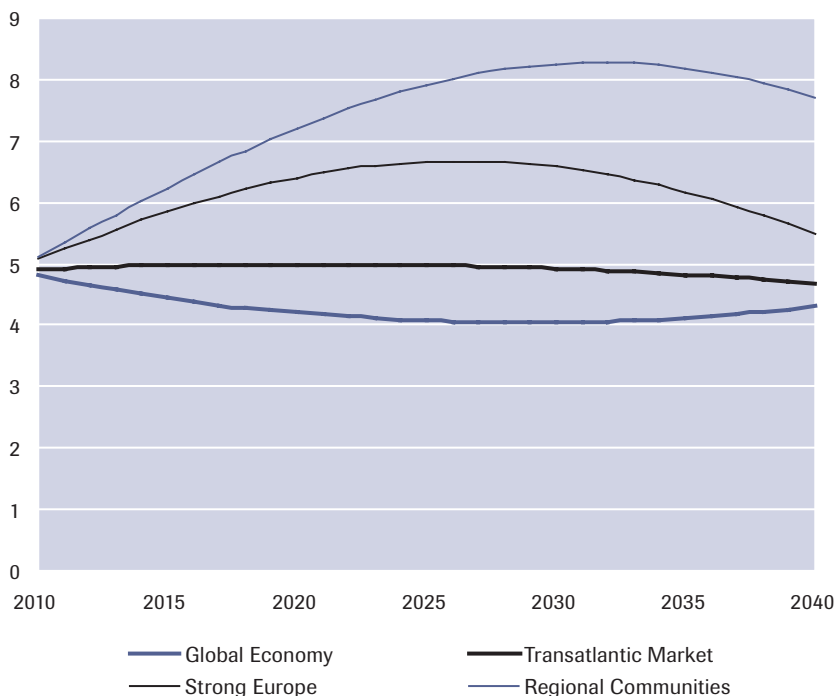


Bron: Huizinga & Smid, 2004, p. 26

De economische kwantificering van Huizinga en Smid (2004) van de in figuur 2.15 afgebeelde scenario's maakt duidelijk dat, volgens deze twee auteurs, zowel internationale samenwerking als toenemende privatisering van de collectieve sector bevorderlijk zijn voor de economische groei. Hierdoor is het *Global Economy*-scenario, waarbij er sprake is van zowel een hoge mate van privatisering als van verdergaande internationale samenwerking, het scenario met de grootste economische groei. Het *Regional Communities*-scenario is hier de tegenpool van. Het feit dat de Europese integratie geen succes wordt, zorgt in dit scenario samen met de uitdijende publieke sector voor een lage economische groei. Privatisering draagt volgens Huizinga en Smid in een grotere mate bij aan economische groei dan internationale samenwerking. Dit impliceert dat de economische groei in het *Transatlantic Market*-scenario, waarbij Nederland als het ware politiek en sociaaleconomisch gezien met de rug naar het Europese vasteland staat en de Angelsaksische wereld als lichtend voorbeeld ziet, hoger is dan in het *Strong Europe*-scenario. Dit laatste scenario zou men kunnen typeren als een Nederland binnen een Europese Unie dat op een sociaaldemocratische leest is geschoeid en waarnaar veel van de bevoegdheden die nu nog bij de nationale overheden berusten zijn overgeheveld.

De bij de scenario's behorende werkloosheidscijfers zijn weergegeven in figuur 2.16. In de door het CPB uitgevoerde kwantificering van de scenario's worden voor wat betreft de werkloosheid alleen percentages voor de jaren 2020 en 2040 genoemd. De waarden voor de tussenliggende jaren zijn verkregen door middel van interpolatie met behulp van een tweede-graads functie.

**Figuur 2.16 Vier mogelijke scenario's voor de ontwikkeling van de werkloosheid (percentage van de beroepsbevolking), Nederland 2010-2040**

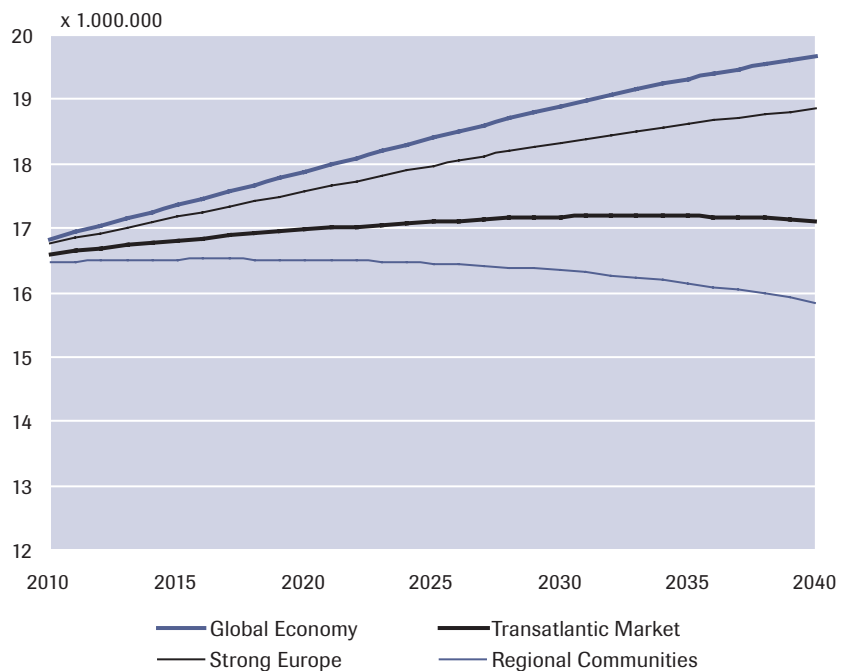


De vraag die zich opwerpt is of de hier gepresenteerde toekomstscenario's nog wel actueel zijn na de huidige financiële en economische crisis. Een analyse van Schuur en Verkade (2010) laat zien dat de in 2008 gerealiseerde bescheiden economische groei en de voor de jaren 2009 en 2010 voorspelde economische krimp<sup>19</sup> binnen de bandbreedte van de twee meest extreme scenario's (*Global Economy* en *Regional Communities*) passen. Zij doen dit door de gemiddelde economische groei in de voorgaande twintig jaar te vergelijken met die in de meest extreme scenario's. De gemiddelde

19 Inmiddels gaat het CPB uit van een bescheiden economische groei voor het jaar 2010 (CPB, 2010).

economische groei in de voorgaande twintig jaar volgde vanaf jaar 2002 ongeveer het hoogste scenario om hier pas in 2008 in neerwaartse richting van af te wijken. Ondanks deze daling blijft de gemiddelde groei van de afgelopen twintig jaar ruimschoots boven de gemiddelde groei van het Bruto Binnenlands Product (BBP) die wordt verondersteld op te treden in het *Regional Communities*-scenario.

**Figuur 2.17 Vier mogelijke scenario's voor de ontwikkeling van de omvang van de Nederlandse bevolking, 2010-2040**



Bron: CBS/RIVM

Een andere belangrijke determinant van de immigratie naar Nederland die verschillende waarden aanneemt in de hierboven gepresenteerde scenario's is de omvang van de Nederlandse bevolking. Het is vanzelfsprekend dat een land met een grote bevolking *ceteris paribus* meer migranten aantrekt dan een land met een kleine bevolking. Bevolkingsgroei komt voor een deel natuurlijk (het aantal geboorten minus het aantal overledenen) en voor een deel onnatuurlijk (het aantal immigranten minus het aantal emigranten) tot stand. In de verschillende scenario's worden hier verschillende veronderstellingen over gemaakt. Doordat in dit hoofdstuk weer veronderstellingen over de bevolkingsomvang worden gebruikt om te komen tot toekomstvoorspellingen over immigratie, bevinden we ons hierbij enigszins op glad ijs. Figuur 2.17 laat de veronderstelde

omvang van de Nederlandse bevolking zien in de verschillende scenario's tot en met het jaar 2040.

De immigratievoorspellingen die hier gepresenteerd worden, zijn gebaseerd op een deterministisch model met daarin werkloosheid in het voorafgaande jaar als enige verklarende variabele. Werkloosheid wordt hier met een vertraging van een jaar in het model opgenomen, omdat het enige tijd kan duren voordat de informatie dat de arbeidsmarkt in een bepaald potentieel bestemmingsland minder florissant is geworden potentiële migranten bereikt. Daarnaast kost het uiteraard ook enige tijd om een vertrek naar het buitenland voor te bereiden. Ook duurt het enige tijd voordat strengere toelatingscriteria die ingegeven worden door een oplopende werkloosheid kunnen worden geïmplementeerd.<sup>20</sup> Voorts ligt er ook een meer praktische methodologische reden ten grondslag aan het gebruik van werkloosheid in het voorafgaande jaar als verklarende variabele. Op deze manier wordt namelijk een endogeniteitsprobleem buiten de deur gehouden. We hebben het dan over het probleem dat er behalve een effect van werkloosheid op de immigratiecijfers ook een – zij het bescheiden (zie bijvoorbeeld Longhi et al., 2006) – effect van de omvang van de immigratie op werkloosheid bestaat. Dit model bevat ook een constante en een stochastische component in de vorm van een autoregressieterm. Door het gebruik van een autoregressieterm kan men corrigeren voor temporele autocorrelatie. Zo houdt het opnemen van een autoregressieterm van de eerste orde in de regressievergelijking in dat bij het schatten van de regressiecoëfficiënten ook een coëfficiënt voor de residuen van de voorafgaande jaren wordt meegeschat. Het model, dat geschat is op immigratiecijfers per 1.000 inwoners in de periode van 1985 tot en met 2009, ziet er als volgt uit:

$$\ln(IM_t) = 2,37 - 0,06 w_{t-1} + 0,72 e_{t-1} + e_t \quad R^2 = 0,70$$

(0,14) (0,02) (0,14)

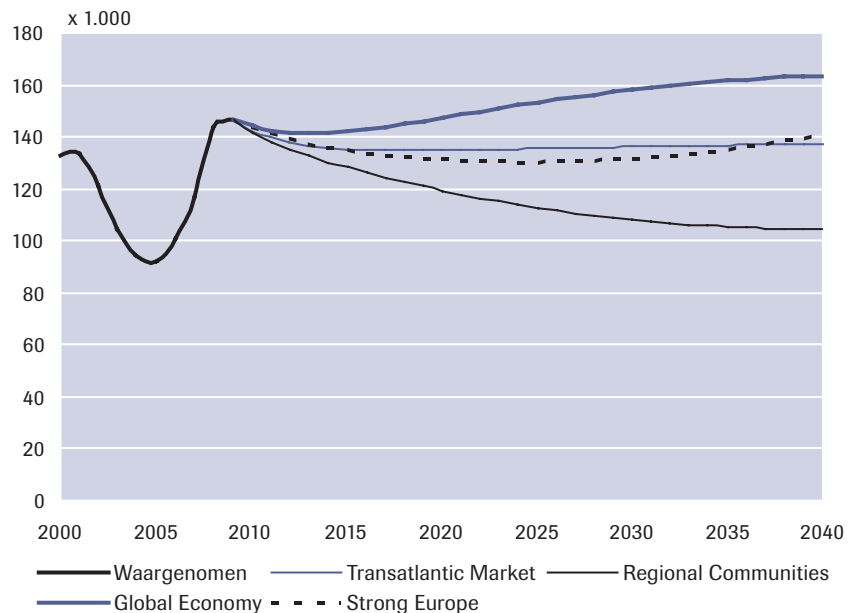
Hierbij is  $IM_t$  de immigratie per 1.000 inwoners in jaar  $t$ ,  $w$  de werkloosheid als percentage van de beroepsbevolking en  $e$  een storingsterm. Het getal tussen haakjes is de standaardfout. De verklaarde variantie van het model is 70%. In figuur 2.18 zijn de uitkomsten van het model vertaald naar de absolute instroom in Nederland op basis van de door het CBS en het RIVM voorspelde bevolkingsomvang in de verschillende scenario's.

Gedurende de hele periode van 2010 tot en met 2040 zal, zo is in figuur 2.18 te zien, de immigratie het grootst zijn in het *Global Economy*-scenario. Het aantal immigranten dat jaarlijks naar Nederland komt, zal

20 Een vertraging van één jaar is in dit kader wellicht wat weinig. Vaak duurt het langer voordat nieuwe wetgeving daadwerkelijk van invloed is.

in dit scenario geleidelijk toenemen tot meer dan 160.000 vanaf 2033. Het scenario met de laagste immigratie is het *Regional Communities*-scenario. We hebben in dit scenario te maken met een dalende trend tot ongeveer het begin van de jaren dertig van de 21<sup>e</sup> eeuw. Hierna stabiliseert deze daling op een niveau van rond de 105.000 immigranten per jaar. In zowel het *Transatlantic Market*- als het *Strong Europe*-scenario is er sprake van een aanvankelijke daling, die in respectievelijk 2019 en 2024 ombuigt naar een geleidelijke stijging. Uiteindelijk zouden in beide scenario's in 2040 ongeveer 140.000 migranten naar Nederland komen.

**Figuur 2.18** Immigratie naar Nederland, 2000-2040



### 2.3.2 Toekomstige emigratie

De neiging om tot emigratie over te gaan verschilt nogal per bevolkingsgroep. Eerste generatie allochtonen hebben een veel grotere kans om te emigreren dan autochtonen en tweede generatie allochtonen. Tweede generatie allochtonen hebben, op hun beurt, weer veel hogere emigratie-rates dan autochtonen (Haug, 2001; Nicolaas, 2007). Verder is het zo dat de determinanten van emigratie zowel in grootte als zelfs in de richting van het effect kunnen verschillen voor autochtonen en eerste en tweede generatie allochtonen. Zo is het niet ondenkbaar dat veel contracten van recente arbeidsmigranten door de huidige economische crisis niet verlengd worden en dat zij daarom teruggaan naar hun land van herkomst.

Deze zelfde economische crisis kan er tegelijkertijd toe leiden dat veel autochtonen worden getroffen door een zekere inertie, die vaak gepaard gaat met onzekere tijden, waardoor de emigratiecijfers van autochtonen dalen. Dit alles maakt het niet verstandig om, zoals voor immigratie, één model te schatten waarop de migratieprojecties worden gebaseerd. Het ligt meer voor de hand om voor autochtonen en eerste en tweede generatie allochtonen aparte regressiemodellen te schatten. Een groot probleem dat zich vervolgens voordoet bij het omzetten van de resultaten van de regressieanalyses in daadwerkelijke emigratieprojecties in de verschillende scenario's is dat het voorspelde aantal in Nederland verblijvende (eerste generatie) allochtonen nogal verschilt per scenario. De Jong en Hilderink (2004) schatten dat het aantal allochtonen in het *Global Economy*-scenario zal zijn opgelopen tot bijna 7 miljoen in 2050. In het *Regional Communities*-scenario zal volgens hen de teller blijven steken op 4,2 miljoen allochtonen halverwege de 21<sup>e</sup> eeuw. Aangezien het aantal (eerste generatie) allochtonen sterk wordt beïnvloed door de in het scenario veronderstelde migratiecijfers, hebben we hier in grote mate te maken met endogeniteitsproblemen. Dit is te meer het geval als we ons realiseren dat de totale emigratie uit Nederland in de periode van 2000 tot en met 2009 voor ongeveer twee derde uit (r)emigrerende allochtonen bestond (zie figuur 2.8). De emigratieprojectie die in deze paragraaf wordt gepresenteerd, is vanwege het bovenstaande dan ook slechts een simpele extrapolatie waarbij geen rekening wordt gehouden met toekomstige ontwikkelingen in het werkloosheidspercentage.

Extrapolaties van internationale migratiedata kunnen worden vervaardigd met twee soorten tijdreeksmodellen: deterministische en stochastische modellen. Bij deterministische modellen gaat men ervan uit dat een migratiestroom een min of meer vaststaand basisniveau heeft en/of aan een vaste trend onderhevig is, terwijl stochastische modellen uitgaan van de veronderstelling dat de omvang van migratiestromen wordt beïnvloed door *random* veranderingen (De Beer, 2008). Zoals reeds vermeld hebben we bij emigratieprognoses te maken met veel onzekerheid doordat de omvang van de emigratie voor een groot deel bepaald wordt door de immigratie. Dit geldt overigens niet alleen voor de omvang van de immigratie, maar ook voor het migratietype. De meest recente jaren is arbeidsmigratie uit Centraal- en Midden-Europa het meest dominerende migratietype geworden, terwijl dat voorheen gezinsmigratie was. Naar de omvang van de (arbeids)migratie uit de nieuwe EU-lidstaten en de (r)emigratierates van dit type arbeidsmigranten op de (middel)lange termijn blijft het vooralsnog hoofdzakelijk gissen. Vanwege deze hoge mate van onzekerheid is in de in dit hoofdstuk gepresenteerde emigratieprognose geen rekening gehouden met een mogelijke op- of neerwaartse

trend van de emigratierates in de loop van de tijd.<sup>21</sup> Bij de emigratieprojectie die in deze paragraaf wordt gemaakt, wordt gebruikgemaakt van een niet aan een trend onderhevig deterministisch model op basis van emigratierates in de periode van 1985 tot en met 2009 dat voorzien is van een stochastische component in de vorm van een autoregressiecoëfficiënt van de eerste orde. Het uiteindelijke model op basis waarvan emigratierates worden voorspeld is:

$$\ln(EM_t) = 1,96 + 0,93 e_{t-1} + e_t \quad R^2 = 0,89$$

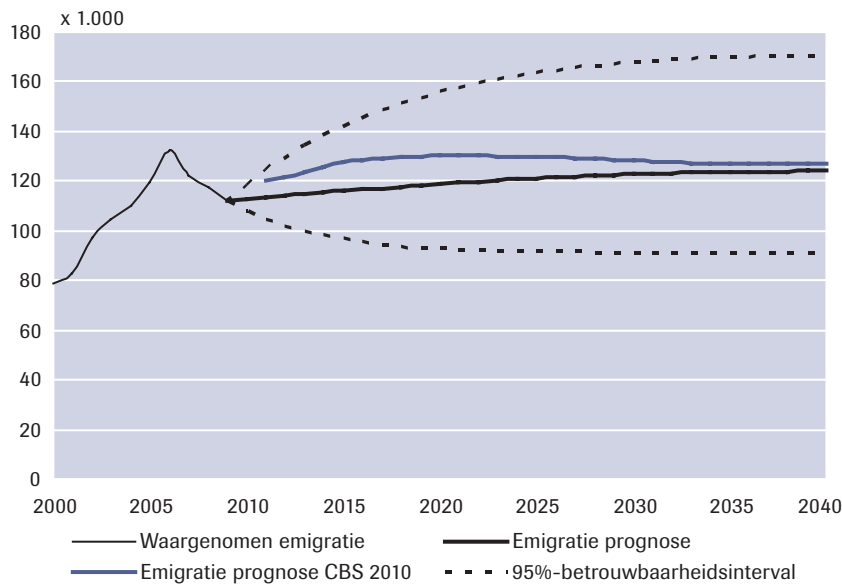
(0,32) (0,07)

$EM_t$  staat in dit model voor het aantal emigranten per 1.000 inwoners in het jaar  $t$ . In figuur 2.19 zijn de uitkomsten van het model vertaald naar de daadwerkelijke instroom in Nederland op basis van de door het CBS voorspelde bevolkingsomvang (zie Van Duin, 2009). Daar waar bij de immigratieprognose met onzekerheid is omgegaan door immigratie in verschillende scenario's weer te geven, is dat bij de emigratieprojectie gebeurd door het 95% betrouwbaarheidsinterval weer te geven. Op basis van het hier geschatte model kan verwacht worden dat de emigratie uit Nederland langzaam maar gestaag zal toenemen van ongeveer 113.000 personen in de jaren 2010 en 2011 tot ongeveer 123.000 personen per jaar in de jaren dertig van de 21<sup>e</sup> eeuw. Het in figuur 2.19 weergegeven betrouwbaarheidsinterval laat zien dat de onzekerheid omtrent de emigratieprojectie nogal groot is. Voor het jaar 2020 kunnen we bijvoorbeeld met een zekerheid van 95% stellen dat het aantal emigranten tussen de 93.000 en 156.000 zal zijn. De kwaliteit van een emigratieprognose gaat er meestal op vooruit als er aparte veronderstellingen worden gemaakt over toekomstige emigratiecijfers van bepaalde bevolkingsgroepen (bijvoorbeeld van autochtonen en eerste en tweede generatie allochtonen of van groepen uitgesplitst naar land van herkomst). Een voorbeeld hiervan is te vinden in de CBS emigratieprognose 2010 (zie Nicolaas et al., 2011). Ter vergelijking is dan ook deze emigratieprognose in figuur 2.19 opgenomen. De prognose van het CBS bevindt zich in haar geheel (van 2011 tot en met 2040) binnen het betrouwbaarheidsinterval van de hier gepresenteerde prognose. Volgens de CBS-prognose zal de emigratie wat hoger zijn dan volgens de in dit hoofdstuk opgeleverde prognose.

21 Er is overigens wel een poging ondernomen een deterministisch model met een trendvariabele dat voorzien is van een stochastische component in de vorm van een autoregressiecoëfficiënt van de eerste orde te schatten. Zelfs de aanwezigheid van deze autoregressiecoëfficiënt zorgde er niet voor dat dit model gevrijwaard was van temporele autocorrelatie. Dit is getest met behulp van de Breusch-Godfrey *serial correlation* Lagrange multiplier test. Ook is nagegaan of het *random walk*-model van het emigratiecijfer een significante *drift* vertoont. Dit kan door te kijken of in een tijdreeksregressiemodel waarin de eerste verschillen van het emigratiecijfer worden verklaard met alleen een constante, deze constante significant is. Ook hier bleek weer temporele autocorrelatie in het spel te zijn. Het patroon van de residuen over de tijd duidde erop dat de emigratiecijfers onderhevig zijn aan een nonlineaire opwaartse drift. Het doorrekenen van emigratieprojecties op een dergelijk model zou echter al vanaf de middellange termijn buitensporig hoge emigratiecijfers opleveren.

De verschillen lopen tot en met 2016 langzaam op. Doordat het CBS voor de periode na 2016 uitgaat van een op termijn iets afnemende emigratie worden de verschillen tussen de twee prognoses kleiner bij het verstrijken van de jaren. Op de lange termijn (vanaf 2030) is er nauwelijks verschil tussen de twee prognoses.

**Figuur 2.19 Emigratie uit Nederland, 2000-2040**



## Literatuur

- Beek, J.H. van de (2010). *Kennis, macht en moraal: De productie van wetenschappelijke kennis over de economische effecten van migratie naar Nederland, 1960-2005*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Beer, J. de (2008). Forecasting international migration: Time series projections vs argument-based forecasts. In J. Raymer & F. Willekens (red.), *International Migration in Europe: Data, models and estimates* (pp. 283-306). Chichester: John Wiley & Sons.
- Bijak, J. (2006). *Forecasting international migration: Selected theories, models, and methods*. Warschau: Central European Forum for Migration Research.
- Bijl, R.V., Zorlu, A., Rijn, A.S. van, Jennissen, R.P.W., & Blom, M. (2005). *Integratiekaart 2005: De maatschappelijke integratie van migranten in de tijd gevolgd: Trend- en cohortanalyses*. Den Haag: WODC/CBS. Cahier 2005-16.



- Bonjour, S. (2007). Gezin en grens: Debat en beleidsvorming op het gebied van gezinsmigratie in Nederland sinds de jaren vijftig. *Migrantenstudies*, 23(1), 2-23.
- Broek, B. van den (2002). *De worsteling om de toekomst van Suriname: De betekenis van de demografische factor, toegelicht aan de hand van Nederlandse opiniebladen in de periode 1954-2000*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Casado-Diaz, M., Kaiser, C., & Warnes, A.M. (2004). Northern European retired residents in nine Southern European areas: Characteristics, motivations and adjustment. *Ageing and Society*, 24(3), 353-381.
- Castles, S., & Miller, M.J. (2003). *The age of migration: International population movements in the modern world*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Corpeleijn, A. (2006). Migranten en werknemers uit de Oost-Europese lidstaten van de Europese Unie. *Bevolkingstrends*, 54(3), 33-39.
- CPB (2010). *Centraal economisch plan 2010*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Dalen, H. van, Henkens, K., & Nicolaas, H. (2008). Emigratie: De spiegel van Hollands ongenoegen. *Bevolkingstrends*, 56(1), 32-38.
- Dalstra, K. (1983). The South Moluccan minority in the Netherlands. *Contemporary Crises*, 7(2), 195-208.
- Duin, C. van (2009). Bevolkingsprognose 2008-2050: Naar 17,5 miljoen inwoners. *Bevolkingstrends*, 57(1), 15-22.
- Erf, R. van der (2006). Steeds minder asielzoekers in Europa: Daling in Nederland ten einde? *Demos: Bulletin over bevolking en samenleving*, 22(4), 29-32.
- Gruijter, M. de, & Woerds, S. ter (2005). *Kansen en belemmeringen bij maatschappelijke participatie van hoger opgeleide vrouwelijke vluchtelingen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Haug, S. (2001). Bleiben oder zurückkehren? Zur Messung, Erklärung und Prognose der Rückkehr von Immigranten in Deutschland. *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, 26(2), 231-270.
- Hermanides, E. (2011). Immigratie uit Spanje verdubbeld. *Financieele Dagblad*, 7 februari 2011.
- Hopkins, A.G. (2002). Introduction: Globalisation – An agenda for historians. In A.G. Hopkins (red.), *The globalisation in world history* (pp. 1-10). Londen: Pimlico.
- Huisman, C.C., & Heering, E.L. (2001). Rekenexercitie wijst uit: Halve eeuw migratie had zeer geringe invloed op vergrijzingsproces. *Demos: Bulletin over bevolking en samenleving*, 17(7), 57-60.
- Huizinga, F., & Smid, B. (2004). *Vier vergezichten op Nederland: Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040*. Den Haag: CPB.
- Jansen, H.P.H. (1971). *Kalendarium: Geschiedenis van de Lage Landen in jaartallen*. Utrecht: Het Spectrum.

- Jennissen, R.P.W. (2004). *Macro-economic determinants of international migration in Europe*. Amsterdam: Dutch University Press.
- Jennissen, R., & Oudhof, J. (2008). De arbeidsmarktpositie van niet-westerse immigratiecohorten in de eerste jaren van verblijf in Nederland. *Migrantenstudies*, 24(4), 274-288.
- Jong, A. de, & Hilderink, H. (2004). Lange-termijn alloctonenscenario's voor Nederland. *Bevolkingstrends*, 52(1), 77-82.
- Kleist, N. (2004). *Nomads, sailors and refugees: A century of Somali migration*. Brighton: University of Sussex.
- Lakeman, P. (1999). *Binnen zonder kloppen: Nederlandse immigratiepolitiek en de economische gevolgen*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Leerkes, A., & Kulu-Glasgow, I. (2009). Algemene conclusie. In WODC & INDIAC (red.), *Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomens- en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland* (pp. 133-148). Den Haag: WODC. Cahier 2009-4.
- Longhi, S., Nijkamp, P., & Poot, J. (2006). The fallacy of 'job robbing': A meta-analysis of estimates of the effect of immigration on employment. *Journal of Migration and Refugee Issues*, 1(4), pp. 131-152.
- Massey, D.S. (2003). *Patterns and processes of international migration in the 21st century*. Paper prepared for the conference on 'African Migration in Comparative Perspective', Johannesburg, Zuid-Afrika, 4-7 juni.
- Mooij, R. de, & Tang, P. (2003). *Four futures of Europe*. Den Haag: CPB.
- Nicolaas, H. (2006). Nederland: Van immigratie- naar emigratieland? *Bevolkingstrends*, 54(2), 33-40.
- Nicolaas, H. (2007). Bevolkingsprognose 2006-2050: Veronderstellingen over emigratie. *Bevolkingstrends*, 55(1), 65-73.
- Nicolaas, H., Duin, C. van, Verschuren, S., & Wobma, E. (2011). Bevolkingsprognose 2010-2060: Veronderstellingen over emigratie. *Bevolkingstrends*, 59(2), 51-58.
- Nicolaas, H., Sprangers, A., & Zorlu, A. (2005). Migranten op de arbeidsmarkt: Meeste vluchtelingen hebben binnen vijf jaar werk. *Demos: Bulletin over bevolking en samenleving*, 21(3), 17-20.
- Nierop, T. (1995). Globalisering, internationale netwerken en de regionale paradox. In J. Heilbron & N. Wilterdink (red.), *Mondialisering: De wording van de wereldsamenleving* (pp. 36-60). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Oostindie, G. (2010). *Postkoloniaal Nederland: Vijfenzestig jaar vergeten, herdenken, verdringen*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Reindersma, T. (2007). *Yu di Korsou of makamba pretu? Thuisgevoel en identiteit van Curaçaose terugkeerders*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Schreijenberg, A., Klaver, J.F.I., Soethout, J.E., Lodder, G.G., & Vleugel, M.J. (2009). *Gemeenschapsrecht en gezinsmigratie: Het gebruik van het gemeenschapsrecht door gezinsmigranten uit derde landen*. Amsterdam: Regioplan.

- Schuur, J., & Verkade, E. (2010). *De financiële crisis en de beleidsopgaven volgens de WLO*. Den Haag: CPB.
- Sociaal-Economische Raad (1985). *Advies emigratiebeleid*. Den Haag: SER.
- United Nations (1998). *World population monitoring 1997: International migration and development*. New York: United Nations.
- Vliet, H.N. van der, Wageveld, M.C.C., & Garssen, M.J. (2007). Trends in de positie van niet-westerse allochtonen. In R.P.W. Jennissen & J. Oudhof (red.), *Ontwikkelingen in de maatschappelijke participatie van allochtonen* (pp. 23-55). Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 250.
- Vos, K. (2007). *Indië tabeh: Opvattingen in kranten van Indische Nederlanders in Indonesië over de repatriëring (1950-1958)*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- White, P.E. (1993). The social geography of immigrants in European cities: The geography of arrival. In: R. King (red.), *The new geography of European migrations* (pp. 47-66). Londen: Belhaven.
- Wissen, L. van, & Jennissen, R. (2008). A simple method for inferring substitution and generation from gross flows: Asylum seekers in Europe. In J. Raymer & F. Willekens (red.), *International Migration in Europe: Data, models and estimates* (pp. 235-251). Chichester: John Wiley & Sons.



## 3 Arbeidsmigratie

**Han Nicolaas (CBS), Stephan Verschuren (CBS),  
Vina Wijkhuijs (WODC) en Roel Jennissen (WODC)**

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

Na deze inleiding zal in de volgende paragraaf (3.1) een overzicht worden gegeven van de historische ontwikkelingen in de arbeidsmigratie naar Nederland en het bijbehorende beleid. Paragraaf 3.2 is gewijd aan de relatie tussen economische ontwikkelingen en arbeidsmigratie. Nadat in deze paragraaf enkele theorieën over arbeidsmigratie zijn geïntroduceerd, wordt deze relatie nader gekwantificeerd met behulp van beschrijvende en multivariate statistieken op tijdreeksen die tot het jaar 1987 terugvoeren. Ook in dit hoofdstuk wordt nader ingezoomd op de periode vanaf het jaar 2000. Dit gebeurt in paragraaf 3.3. Er worden uitsplitsingen gemaakt naar achtereenvolgens de vorm van toelating, geboorteland, geslacht en leeftijd. Het hoofdstuk sluit af met een paragraaf (3.4) waarin wordt ingegaan op mogelijke toekomstige ontwikkelingen in de arbeidsmigratie naar Nederland.

### 3.1 Historische schets arbeidsmigratie en beleid

#### *Periode voor 1945*

Aan het einde van de 19e eeuw bestond arbeidsmigratie voornamelijk uit emigratie van personen uit Nederland naar landen als België, Duitsland en de Verenigde Staten. Terwijl het vertrek naar Duitsland vooral werd ingegeven door industriële werkgelegenheid in de steden, zochten boeren en landarbeiders uit Groningen, Friesland en Zeeland hun heil in de

Verenigde Staten (Nicolaas & Sprangers, 2007). De periode van emigratieoverschotten hield aan tot het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog in 1914.

In de eerste decennia van de twintigste eeuw kwam een substantiële arbeidsmigratiestroom naar Nederland op gang. Deze bestond voor een belangrijk deel uit Duitse vrouwen die in Nederland in de huishouding of verpleging werkten (De Lange, 2007). Daarnaast werden voor het werk in de Limburgse mijnen arbeiders uit Duitsland, Polen, Italië en Slovenië aangetrokken (Knotter, 2008). Aan het einde van de jaren twintig verslechterde de economische situatie. De Nederlandse regering achtte het om die reden wenselijk om het verrichten van arbeid door vreemdelingen aan regels te binden (Koopman, 2002). In 1934 werd de 'Wet tot regeling van het verrichten van arbeid door vreemdelingen' van kracht. Deze wet verplichtte werkgevers om voor de tewerkstelling van buitenlandse werknemers een vergunning aan te vragen. Bij overtreding kon aan zowel werkgevers als werknemers een boete worden opgelegd (Lakeman, 1999). Ondanks de stijgende werkloosheid, werden in 1939 nog 43.400 tewerkstellingsvergunningen afgegeven voor arbeidsmigranten uit onder meer Duitsland, België, Italië, Polen en Joegoslavië. Zij werkten vooral in de mijnbouw, de huishouding en de verzorging (De Lange, 2007).

#### *Periode 1945-1959*

Na de Tweede Wereldoorlog vertrokken wederom grote aantallen, veelal jonge Nederlanders naar de Verenigde Staten, en naar Canada, Australië, Nieuw-Zeeland en Zuid-Afrika. Door de overheid werd het vertrek uit Nederland via emigratieovereenkomsten met de bestemmingslanden gestimuleerd, mede omdat Nederland in die jaren kampte met een ernstig woningtekort en men vreesde voor overbevolking (Bonjour, 2008). De voortgaande industrialisatie en wederopbouw leidden echter tot een groeiende vraag naar arbeid, vooral in de mijnbouw, bouw en metaal- en textielindustrie. Voor bijvoorbeeld de mijnbouw werden vanaf het einde van de jaren veertig arbeidskrachten uit Italië geworven waar de werkloosheid relatief hoog was en de lonen lager waren dan die in Nederland (Lakeman, 1999). De arbeidsmigratie naar Nederland kwam echter pas goed op gang na de kortdurende internationale recessie van 1958 (Driehuis & Van den Noord, 1980; WRR, 2001).

Arbeidsmigranten uit België en Luxemburg hadden toen op grond van het Benelux Arbeidsverdrag uit 1956 reeds geen werkvergunning meer nodig. Daarnaast hadden de Benelux-landen, met Duitsland, Frankrijk en Italië, in 1957 de Europese Economische Gemeenschap (EEG) opgericht (wat later de EU werd)<sup>1</sup> die vanaf eind 1968 zou voorzien in een vrij verkeer van werknemers tussen de lidstaten.

1 De naam 'Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap' (EEG-Verdrag) is met de inwerkingtreding van het 'Verdrag betreffende de Europese Unie' (Verdrag van Maastricht) gewijzigd

*Periode 1960-1969*

Begin jaren zestig was de werkloosheid in Nederland laag en de aantrekkende economie had tot gevolg dat het bedrijfsleven grote behoefte had aan werknemers. De concurrentie om arbeidskrachten bracht de gewenste loonmatiging in gevaar en bracht een instroom van laag- en ongeschoolde arbeidskrachten op gang die voor het merendeel afkomstig waren uit landen rond de Middellandse Zee (Lakeman, 1999; Bonjour, 2008). Een deel van hen kwam spontaan en kreeg relatief eenvoudig een werk- en verblijfsvergunning zodra werk gevonden was; een ander deel werd doelbewust door bedrijven geworven (Koopman, 2002; De Lange, 2007). De arbeidsmigratie uit de wervingslanden bestond in eerste instantie vooral uit Italianen en Spanjaarden; later, vanaf het einde van de jaren zestig, vormden Turken en Marokkanen de meerderheid (Nicolaas & Sprangers, 2007; Bonjour, 2008).

Om de selectie en overkomst van arbeidsmigranten in goede banen te leiden, sloot de Nederlandse overheid vanaf 1960 met diverse herkomstlanden bilaterale wervingsverdragen. Dit gebeurde met Italië (1960), Spanje (1961), Portugal (1963), Turkije (1964), Griekenland (1966), Marokko (1969), Joegoslavië (1970) en Tunesië (1971). De wervingsverdragen voorzagen in de mogelijkheid tot het sluiten van eenjarige arbeidscontracten. Deze werknemers moesten bij voorkeur ongehuwd zijn of bereid zijn om het gezin in het land van herkomst achter te laten (De Lange, 2007). In 1966 werden in totaal ongeveer 46.000 tewerkstellingsvergunningen verstrekt; in 1967 ongeveer 39.000 (Van Amersfoort & Penninx, 1993). Daarnaast werd in 1964 de wet uit 1934, die de toekenning van tewerkstellingsvergunningen regelde, vervangen door de Wet arbeidsvergunning vreemdelingen (Wav 1964). Met deze wet, die in 1969 in werking zou treden, werd voorzien in een aanpassing van het toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten uit de Benelux-landen en overige lidstaten van de EEG (thans: EU). Sinds november 1968 geldt voor hen op grond van Verordening 1612/68/EEG een vrij verkeer van werknemers. Tevens kwam een nieuwe Vreemdelingenwet tot stand (Vw 1965) waarin de toelating van arbeidsmigranten uit landen die niet tot de EEG behoorden restrictief werd geformuleerd. Om spontane binnenkomst van arbeidsmigranten tegen te gaan, werd bovendien een visumplicht geïntroduceerd (Van Amersfoort & Penninx, 1993; De Lange, 2007). Sinds 1969 moeten vreemdelingen uit derde landen, voorafgaand aan hun komst naar Nederland, een zogenoemde Machtiging tot Voorlopig Verblijf (MVV) aanvragen.

in 'Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap' (EG-Verdrag), omdat de verdragsbepalingen vanaf dat moment verder reikten dan alleen het economische gebied. Het Verdrag van Maastricht voorzorg in de oprichting van de Europese Unie (EU) en trad op 1 november 1993 in werking.

### *Periode 1970-1989*

Eind jaren zestig, begin jaren zeventig werd een lichte economische kentering zichtbaar. De werkloosheid nam toe, en na de oliecrisis van 1973 volgde een economische recessie. De Nederlandse regering wenste om die reden de afgifte van tewerkstellingsvergunningen aan striktere voorwaarden te onderwerpen (Van Walsum, 2000; Ten Doesschate, 1993). In de eerste plaats werden door Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigers in de landen van herkomst geen MVV's meer afgegeven aan potentiële arbeidsmigranten. De merendeels laaggeschoolde arbeidsmigranten die in de jaren zestig en begin jaren zeventig naar Nederland waren gekomen, bleken reeds kwetsbaar voor ontslag en werkloosheid. Desondanks nam in die periode het aantal illegale arbeidsmigranten toe. Om iets te doen aan hun kwetsbare juridische positie, werden in 1975, bij wat bedoeld was als een eenmalige regularisatie, ongeveer 15.000 illegalen in het bevolkingsregister bijgeschreven (WRR, 2001). In het najaar van 1975 werd vervolgens een voorstel tot vervanging van de Wav 1964 aan de Tweede Kamer voorgelegd. Na langdurig beraad resulteerde het wetsvoorstel in de Wet arbeid buitenlandse werknemers (Wabw), die eind 1979 in werking trad (De Lange, 2007; Koopman, 2002; Van Walsum, 2000). De wet moest bijdragen aan een restrictiever toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten uit landen die niet tot de EEG behoorden.<sup>2</sup> De overheid beoordeelt sindsdien aan de hand van een toets op prioriteitgenietend aanbod, de zogeheten *arbeidsmarkttoets*<sup>3</sup>, of de behoefte van bedrijven aan buitenlandse werknemers reëel is. Ondanks de economisch slechtere periode werden tussen 1970 en 1976 49.530 buitenlandse werknemers aangetrokken (Chotkowski, 2000). In de tweede helft van de jaren zeventig kwam aan de instroom van arbeidsmigranten (langs legale weg) echter nagenoeg een einde. Tot medio jaren tachtig werden alleen aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen voor kleinere groepen laaggeschoolde buitenlandse arbeidskrachten gehonoreerd, zoals voor arbeidsmigranten uit Joegoslavië en Tunesië die werkzaam waren in de metaal- en textielindustrie (De Lange & Doornik, 2004).

### *Periode 1990-2000*

Begin jaren negentig was wederom sprake van relatief hoge werkloosheid onder de Nederlandse beroepsbevolking. Eind 1994 was ongeveer 8% werkloos (De Lange, 2007). Om het restrictieve toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten sterker te benadrukken, werd in het najaar van 1995 een nieuwe Wet arbeid vreemdelingen (Wav 1995) van kracht. Ook in deze wet, die nog steeds van toepassing is, werd prioriteitgenietend aanbod opge-

2 Met de toetreding in 1973 van Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk bestond de EEG uit negen lidstaten.

3 De 'arbeidsmarkttoets' of 'toets op prioriteitgenietend aanbod' houdt in dat door de overheid geen tewerkstellingsvergunning wordt afgegeven als er in Nederland, of in een ander bij het EEG-Verdrag aangesloten land, prioriteitgenietend arbeidsaanbod beschikbaar is.



nomen als dwingende grond om een tewerkstellingsvergunning te weigeren. In de Wav 1995 is evenwel het begrip werkgever ruimer gedefinieerd, namelijk als een ieder die een ander arbeid laat verrichten, ongeacht de juridische vorm waarin deze arbeid is gegoten. Het werkgeverschap is dus niet gekoppeld aan het bestaan van een arbeidsovereenkomst, maar kan ook betrekking hebben op dienstverlening, freelancewerk en zelfs vrijwilligerswerk (Verboom, 2007).

In de tweede helft van de jaren negentig nam de werkloosheid af en groeide de werkgelegenheid, vooral in de ICT- en dienstensector. Vanaf 1996 tot 2002 werd een groot aantal tewerkstellingsvergunningen met een maximale geldigheidsduur van drie jaar afgegeven. Het ging hier onder andere om arbeidsmigranten uit Amerika en Japan die werkzaam waren in de zakelijke dienstverlening, het bankwezen, de groothandel en de luchtvaart (Veld, 2004).

#### *Periode 2000-2010*

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

Sinds de invoering van de kennismigrantenregeling heeft de beleidsvoering omtrent kennismigratie niet stilgestaan. Een puntenregeling voor de toelating van vreemdelingen die in Nederland een zelfstandige onderneming willen starten, de *Regeling Hoogopgeleiden*<sup>4</sup>, het *Zoekjaar Afgestudeerde Buitenlandse Studenten*<sup>5</sup> en de '30%-regeling'<sup>6</sup> hebben er allemaal aan moeten bijdragen Nederland aantrekkelijk te maken voor kennismigranten (SER, 2007; INDIAC, 2009; Zonnenberg, 2009).

In hetzelfde jaar waarin de Kennismigrantenregeling werd ingevoerd, traden tien nieuwe lidstaten toe tot de EU, te weten: Cyprus, Malta en acht Midden- en Oost-Europese landen (zgn. MOE-landen: Estland, Letland, Litouwen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Slovenië en Polen). Omdat

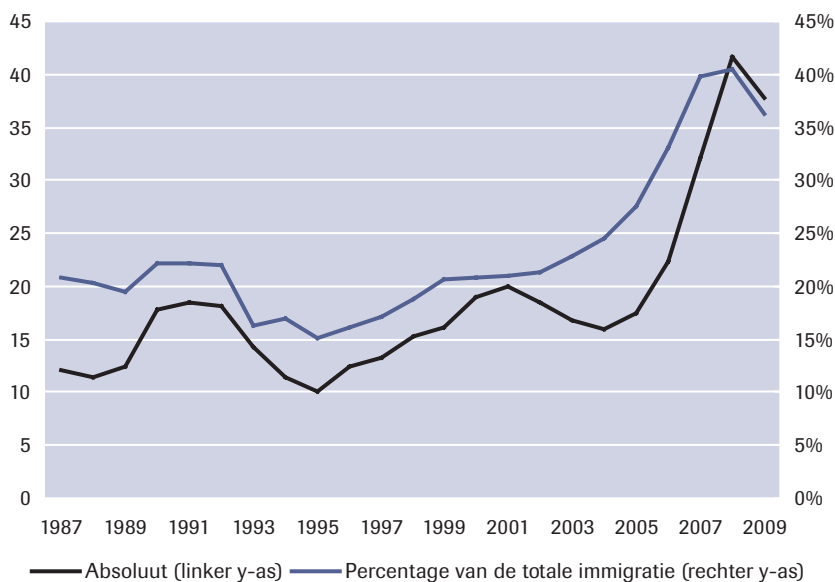
- 4 Op grond hiervan kunnen vreemdelingen die hoog opgeleid zijn en ten minste een Mastertitel hebben behaald, een verblijfsvergunning voor maximaal één jaar krijgen in Nederland om hier een baan te vinden of om een innovatief bedrijf te beginnen (IND).
- 5 Buitenlandse studenten van buiten de EU/EVA die met goed gevolg een hbo-/wo-opleiding in Nederland hebben afgerond, hebben een jaar lang de mogelijkheid om een baan te vinden (zoekjaar) (IND).
- 6 Deze regeling houdt in dat 30% van het loon verstrekt mag worden als vergoeding voor de extra kosten van het tijdelijke verblijf van de werknemer in Nederland. Deze vergoeding is onbelast.

gevreesd werd voor een toestroom van arbeidsmigranten uit de MOE-landen, wat tot verstoring van de Nederlandse arbeidsmarkt zou kunnen leiden, werd op grond van een overgangsregeling het vrije verkeer van werknemers uit deze landen voor enige tijd uitgesteld. Dit hield in dat werkgevers voor de tewerkstelling van een werknemer uit een MOE-land nog steeds een TWV dienden aan te vragen. De overgangsregeling duurde tot 1 mei 2007. Bij de toetreding tot de EU van Bulgarije en Roemenië op 1 januari 2007, is door de Nederlandse overheid wederom een overgangsregeling ingesteld.<sup>7</sup>

#### *Trends in arbeidsmigratie vanaf 1987*

Het CBS publiceert vanaf 1995 gedetailleerde cijfers over het migratiemotief van niet-Nederlandse immigranten, dus ook voor arbeidsmigratie. Op geaggregeerd niveau zijn echter gegevens beschikbaar vanaf 1987. Deze zijn weergegeven in figuur 3.1.

**Figuur 3.1 Arbeidsmigratie van niet-Nederlanders naar Nederland, 1987-2009**



Zie tabel b3.1 in bijlage 1 voor de onderliggende migratiecijfers vanaf het jaar 2000.

Bron: CBS

7 Tot uiterlijk 1 januari 2014 kunnen ten aanzien van werknemers uit Bulgarije en Roemenië nationale maatregelen worden getroffen als sprake is van 'ernstige verstoring van de arbeidsmarkt of dreiging daarvan'. Daarna geldt op grond van de toetredingsverdragen een vrij verkeer van werknemers.

Het aantal arbeidsmigranten is in 2009 licht gedaald. De wereldwijde economische crisis heeft wellicht gezorgd voor een toenemende *inertia* – iets wat vaak optreedt in (economisch) onzekere tijden – onder potentiële arbeidsmigranten. Ondanks deze lichte daling in 2009 blijkt uit figuur 3.1 duidelijk het toenemende belang van arbeidsmigratie. Zoals ook al in de inleiding van dit hoofdstuk is gemeld, is arbeid sinds 2007 zelfs het belangrijkste motief voor niet-Nederlanders om naar Nederland te komen. Uit dit hoofdstuk zal blijken dat twee belangrijke factoren de omvang van de arbeidsmigratie in deze periode hebben beïnvloed. Dit zijn de economische situatie in Nederland en de uitbreiding van de Europese Unie in mei 2004 met acht Midden- en Oost-Europese landen, waarvan de burgers per 1 mei 2007 vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt kregen.

### 3.2 Arbeidsmigratie en economische ontwikkelingen

Internationale migratie heeft, zoals door vele onderzoeken is aangetoond (zie bijvoorbeeld Vogler & Rotte, 2000; Jennissen, 2004; De Arce & Mahia, 2008), een relatie met economische ontwikkelingen. Van alle migratietypen is deze relatie het meest evident aanwezig voor arbeidsmigratie. In de onderhavige paragraaf wordt dan ook specifiek aandacht aan deze relatie geschonken.

#### 3.2.1 *Economische theorieën over arbeidsmigratie*

Internationale migratietheorieën lenen zich bij uitstek om bij te dragen aan de verklaring van internationale arbeidsmigratiestromen. Theorievormend onderzoek over internationale migratie heeft namelijk in veel gevallen, ondanks dat de hieruit voortkomende theoretische kaders gebruikt worden bij het verklaren van de achtergronden van een scala aan migratietypen, in feite betrekking op arbeidsmigratie gehad. Ook de in hoofdstuk 1 geschetste theoretische achtergrond is gebaseerd op twee theoretische invalshoeken (neoklassieke economie en de theorie van gesegmenteerde arbeidsmarkten) die aanvankelijk vooral te berde werden gebracht om te komen tot een verklaring voor internationale arbeidsmigratie. In deze subparagraaf zullen deze twee economische theoretische benaderingen van het verschijnsel arbeidsmigratie resume-rend beschreven worden (voor een uitgebreide beschrijving wordt verwezen naar hoofdstuk 1). Hierna wordt ingegaan op enkele andere theorieën ter verklaring van het fenomeen internationale arbeidsmigratie. De neoklassieke economische benadering behoort al jaren tot de meest dominante theoretische benadering van internationale migratie. Deze benadering veronderstelt dat migratiestromen zich het best laten verkla-

ren door verschillen in economisch nut (in loon en emplooi-kansen<sup>8</sup>), maar ook in psychosociale factoren zoals geluk en veiligheid (Massey et al., 1993). De neoklassieke economie gaat ervan uit dat verschillen in reëel loon, waarbij men ook zaken als bijvoorbeeld de psychologische kosten van migratie verdisconteert, ten grondslag liggen aan migratiebeslissingen van individuen. Samenvattend komt het erop neer dat een internationale arbeidsmigratiestroom bestaat uit werknemers die migreren uit landen met relatief lage reële lonen naar landen met relatief hoge reële lonen, waardoor op den duur een nieuw internationaal evenwicht met een gelijk reëel loonniveau ontstaat. Arbeidsmigratie is volgens de neoklassieke economie dan ook slechts een tijdelijk verschijnsel. Zoals al is uiteengezet in hoofdstuk 1, is de neoklassieke evenwichtsherstellende benadering van internationale (arbeids)migratie geschikt als theoretische onderbouwing van migratiestromen die niet vatbaar zijn voor het toelatingsbeleid. Een voorbeeld hiervan zijn internationale arbeidsmigratiestromen binnen de EU.

Öberg (1996) stelt dat loon- en werkloosheidsverschillen tussen ontwikkelingslanden en rijke geïndustrialiseerde landen zo groot zijn, dat alleen de veranderingen in het werkloosheidspercentage in de bestemmingslanden van invloed zijn op de omvang van de arbeidsmigratie naar deze landen. Hierbij speelt het migratiebeleid een belangrijke rol. De striktheid van de toelatingscriteria van bestemmingslanden wordt namelijk mede bepaald door de vraag naar arbeidskrachten (zie bijvoorbeeld Böhming, 1998). In hoofdstuk 1 is betoogd dat het hierboven beschreven mechanisme in grote mate van toepassing is op migratietypen die vatbaar zijn voor veranderingen in de striktheid van het toelatingsbeleid. Arbeidsimmigratie van niet-Nederlanders van buiten de EU behoort uiteraard tot deze migratietypen.

Naast economische theorieën zijn er ook andere theorieën die het verschijnsel internationale migratie proberen te duiden. Toch hebben ook deze theorieën meestal onmiskenbaar economische aspecten. Een voorbeeld van een dergelijke theorie is de socialenetwerkteorie. Deze theorie gaat ervan uit dat sociale netwerken in het bestemmingsland de kosten en risico's voor migranten verminderen. Migratie van specifieke groepen is volgens deze theorie tot op zekere hoogte padafhankelijk. Een goed georganiseerde migrantengroep zal snel in omvang toenemen. Op den duur gaan migratiestromen op deze manier een eigen leven leiden, waardoor ze minder worden beïnvloed door beleid en economische determinanten. De socialenetwerkteorie heeft hier aanzienlijke raakvlakken met de institutionele theorie van migratie. Binnen grote migrantengemeenschappen met een omvangrijk sociaal kapitaal kunnen organisaties ontstaan die zich bezighouden met het verschaffen van bijvoorbeeld

8 Alhoewel in het geval van verschillen in emplooi-kansen ook vaak gesproken wordt over de zogenoemde keynesiaanse benadering van internationale migratie.

(clandestien) transport, arbeidscontracten, (vervalste) documenten, huisvesting of juridisch advies voor migranten (Massey et al., 1993). Migratie wordt ook vaak gerelateerd aan het expansiebeleid van multinationals. Vaak verhuizen hoogopgeleide managementteams en technici mee om een bedrijfsstart in goede banen te leiden. Van alle ondervraagde kennismigranten in een onderzoek van SEO-Economisch onderzoek geeft een derde aan te zijn uitgezonden door zijn werkgever. Met de *economies of scale* probeert men te verklaren waarom bepaalde steden zogenoemde *hubs*<sup>9</sup> van innovatie en *pools* van internationaal talent vormen. De verklaring wordt gezocht in schaalvoordelen. Zodra meerdere bedrijven zich op één locatie vestigen, fungeren deze als een magneet voor meer innovatieve bedrijven. Er zijn dan ook onderzoekers die behalve het belang van sociale netwerken ook het belang van netwerken van specialisten benadrukken. Hoogopgeleiden migreren relatief vaak ten behoeve van hun carrière naar centra van expertise. Wanneer een locatie een bepaalde reputatie heeft opgebouwd, trekken er meer talenten heen (Berkhout et al., 2010).

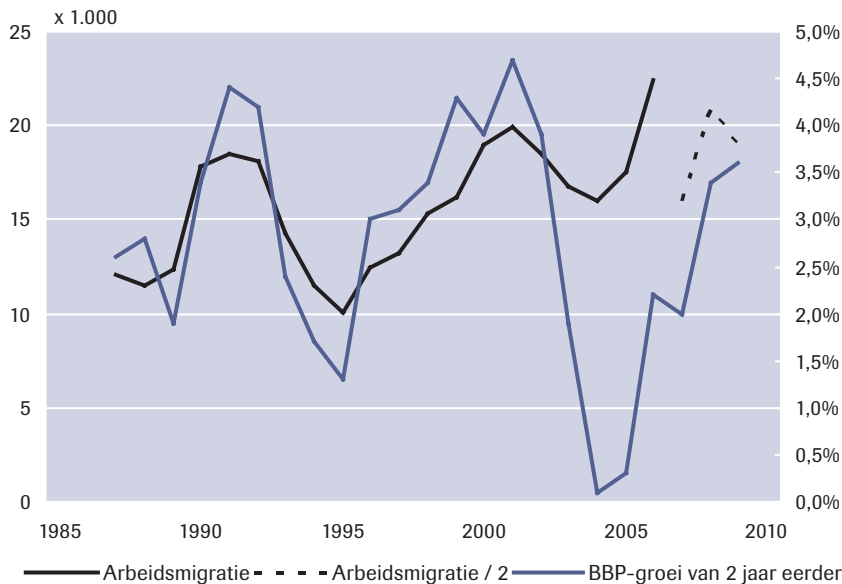
### 3.2.2 *De invloed van de conjunctuur en werkloosheid op de totale instroom van niet-Nederlandse arbeidsmigranten*

Om de invloed van economische ontwikkelingen op arbeidsmigratie nader te bestuderen, kunnen analyses op tijdreeksen worden uitgevoerd. Dit zal in deze paragraaf zowel beschrijvend als multivariaat gebeuren op de totale instroom van niet-Nederlandse arbeidsmigranten. De verklarende determinanten van internationale arbeidsmigratie die we in deze paragraaf onder de loep nemen, zijn de conjunctuur (de groei van het BBP) en de werkloosheid.

In figuur 3.2 is de groei van het BBP en de arbeidsimmigratie afgebeeld. De groei van het BBP is hierbij weergegeven als die van twee jaar eerder. Zo is de weergegeven waarde voor het jaar 2009 in feite die voor het jaar 2007 en de weergegeven waarde voor het jaar 1987 in feite die voor het jaar 1985. Er is voor deze vertraging gekozen vanwege de vertraagde reactie van de arbeidsmarkt op de economische conjunctuur. Deze vertraging wordt onder meer veroorzaakt doordat werkgevers behoudend reageren op economische ontwikkelingen. Bij economische neergang zullen zij bijvoorbeeld niet snel hun werknemers ontslaan, omdat ze niet weten hoe lang de economische neergang zal duren en er kosten zijn verbonden aan het ontslaan en opnieuw aannemen van personeel. Bovendien vragen sanering en ontslagrondes enige tijd voordat ze geëffectueerd kunnen worden (CPB, 2006).

9 Afgeleid van het *Hub and Spoke system*, een intercontinentaal knooppunt. Het knooppunt is de hub, en de aan- en afvoerlijnen zijn de spokes.

**Figuur 3.2** De totale arbeidsimmigratie van niet-Nederlanders en de procentuele BBP-groei van twee jaar eerder



Bron: CBS

De arbeidsimmigratie van niet-Nederlanders lijkt tot het jaar 2004, waarin de EU werd uitgebreid met acht Midden- en Oost-Europese landen, in grote mate samen te hangen met de met circa twee jaar vertraagde conjunctuur. In de jaren van 2004 tot en met 2006 is er ook nog sprake van een stijging van de arbeidsimmigratie als  $BBP\text{-}groei_{t-2}$  toeneemt en *vice versa*. Toch lijkt de groei van het BBP in deze jaren minder vat op de omvang van de niet-Nederlandse arbeidsimmigratie te hebben gekregen dan in de voorliggende periode. Zo had de zeer sterke daling van het BBP in de periode van 2000 tot en met 2002 slechts een beperkte daling van de arbeidsimmigratie in de jaren van 2002 tot en met 2004 tot gevolg. Kennelijk ontstond er met de toetreding van de MOE-8-landen een onderstroom van arbeidsmigranten die zich in mindere mate door de conjunctuur in Nederland (een goede indicator van het aantal beschikbare vacatures) laat leiden. Dit sluit goed aan bij het hierboven beschreven theoretisch kader, aangezien arbeidsimmigratie uit Midden- en Oost-Europa minder vatbaar werd voor het toelatingsbeleid.<sup>10</sup> Neoklassieke evenwichtsherstellende

10 In de aanloop naar een volledig vrij verkeer van werknemers genoten TWV-plichtige arbeidsmigranten uit de MOE-8 in de praktijk al voorrang boven arbeidsmigranten uit derde landen. De in paragraaf 3.1 reeds genoemde overgangsregeling, die tot mei 2007 zou duren, hield in dat werkgevers voor arbeidsmigranten uit de MOE-8 weliswaar een TWV moesten aanvragen, maar bij de verlening van een TWV werd een arbeidsmarkttoets veelal buiten beschouwing gelaten.

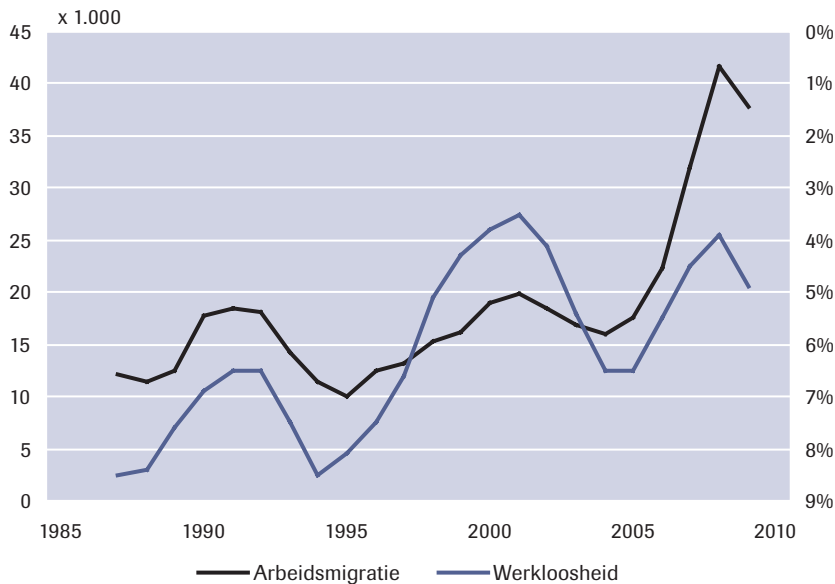
mechanismen krijgen hierdoor meer de vrije hand, waardoor behalve de toestand van de Nederlandse economie ook die in de landen van herkomst van potentiële arbeidsmigranten van belang wordt. Ten tijde van de oostelijke uitbreiding van de EU waren de welvaartsverschillen tussen de oude en de nieuwe lidstaten nog dermate groot dat dit zorgde voor een groot aantal arbeidsmigranten dat het voormalige IJzeren Gordijn passeerde. Dit aantal was daarnaast waarschijnlijk extra groot doordat zich in de MOE-8-landen nog veel mensen bevonden die wel eerder in het westen arbeid zouden hebben willen verrichten, maar hier eerder geen kans toe hadden gezien. Voor de jaren na 2006, toen burgers van de MOE-8-landen vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt kregen, zijn in figuur 3.2 de arbeidsimmigratiecijfers door twee gedeeld. Dit is gedaan om de figuur, ondanks de explosieve groei van het aantal arbeidsimmigranten uit de EU na 2006, overzichtelijk te houden en de relatie tussen arbeidsimmigratie en BBP-groei in de periode van 1987 tot en met 2003 goed uit de verf te laten komen.

De ontwikkeling in de tijd van de arbeidsimmigratie van niet-Nederlanders naar Nederland en het aantal werklozen als percentage van de beroepsbevolking is afgebeeld in figuur 3.3. Bij de relatie tussen werkloosheid en arbeidsmigratiestromen gaat het CPB (2006), in tegenstelling tot bij de relatie tussen BBP-groei en arbeidsmigratie, niet uit van een vertraagd effect. Aangezien we verwachten dat de werkloosheid een negatief effect heeft op het aantal arbeidsmigranten dat naar Nederland komt, is, in navolging van De Beer (2009), werkloosheid ondersteboven weergegeven. Hierdoor zal een mogelijke rechtevenredige ontwikkeling van beide fenomenen in figuur 3.3 tot uitdrukking komen als twee trends die parallel lopen.

Uit figuur 3.3 komt eveneens een duidelijke relatie naar voren tussen de omvang van de werkloosheid en het aantal arbeidsmigranten dat naar Nederland komt. In jaren met een dalende werkloosheid zien we doorgaans een stijgende arbeidsimmigratie en in alle in figuur 3.3 weergegeven jaren met een oplopende werkloosheid ging dit gepaard met een dalende arbeidsimmigratie.<sup>11</sup> Verder zien we ook in figuur 3.3 dat de economische crisis die eind 2008 begon een matigend effect lijkt te hebben op de arbeidsmigratie richting Nederland. Na een forse stijging van de arbeidsmigratie in 2008 is het aantal arbeidsmigranten in 2009 licht teruggelopen.

11 Het weergegeven werkloosheidspercentage heeft betrekking op het midden van het kalenderjaar en niet op 1 januari. Hierdoor is wat hier wordt beweerd niet zonder meer juist, maar het patroon is dermate consistent dat men hier wel van kan uitgaan.

**Figuur 3.3** De totale arbeidsimmigratie van niet-Nederlanders en het werkloosheidspercentage in Nederland



Bron: CBS

Om de relatie tussen arbeidsimmigratie en de groei van het BBP, respectievelijk de omvang van de werkloosheid, gedetailleerder te kwantificeren is gebruikgemaakt van tijdreeksregressieanalyse. Hierbij zijn twee modellen geschat: één met BBP-groei (model A) en één met werkloosheidspercentage (model B) als onafhankelijke variabele. Voor de relatie tussen arbeidsimmigratie en de procentuele BBP-groei is zoals hiervoor vermeld rekening gehouden met een vertraging in het effect van BBP-groei en immigratie van twee jaar. Behalve een constante en een trendvariabele (jaartal - 1987) is ook een dummyvariabele (MOE) in de modellen opgenomen. Deze dummyvariabele corrigeert voor de toegenomen arbeidsimmigratie uit de MOE-8-landen vanwege de vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt voor burgers van deze landen vanaf 2007. Met behulp van de Breusch-Godfrey *serial correlation* Lagrange multiplier test is nagegaan of de regressiemodellen gevrijwaard waren van temporele autocorrelatie. In model A bleek significante autocorrelatie in het spel te zijn. Hiervoor is gecorrigeerd door gebruik te maken van een autoregressieterm van de eerste orde. Zoals ook al is aangegeven in paragraaf 2.3.1, houdt het opnemen van een dergelijke autoregressieterm in de regressievergelijking in dat bij het schatten van de regressiecoëfficiënten ook een coëfficiënt voor de residuen van de voorafgaande jaren wordt meegeschat. Tabel 3.1 geeft de resultaten van de hierboven beschreven regressieanalyses weer.



**Tabel 3.1 Resultaten van loglineaire tijdreeksregressieanalyse ter verklaring van het aantal arbeidsimmigranten, 1987-2009**

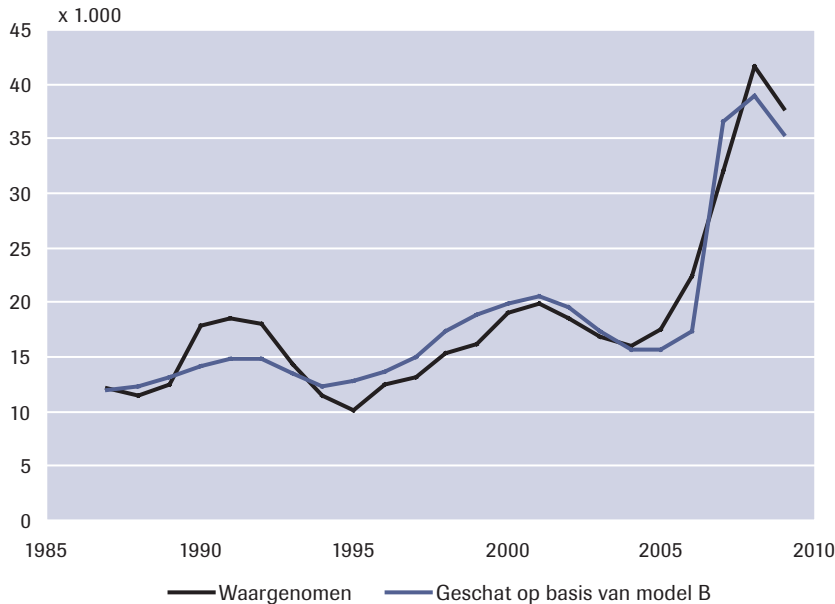
	Regressiecoëfficiënten	
	Model A	Model B
Constante	8,97	10,22
Trend	0,37	0,04
BBP-groei <sub>t-2</sub>	0,10	-
Werkloosheid	-	-0,10
MOE	0,36	0,65
AR(1)	0,77	-
Adj. R <sup>2</sup>	0,92	0,85

De regressiecoëfficiënten voor 'Trend' zijn met 10 vermenigvuldigd en als enige niet significant ( $p > 0,05$ ). De overige zijn dat wel ( $p < 0,001$ ).

De economische variabelen BBP-groei<sub>t-2</sub> en werkloosheid hebben beide een significant effect op het aantal naar Nederland komende arbeidsmigranten in de periode van 1987 tot en met 2009. Een hogere BBP-groei lijkt, met een vertraging van twee jaar, te zorgen voor een groter aantal arbeidsimmigranten, terwijl een hogere werkloosheid samen gaat met een lagere instroom van niet-Nederlandse arbeidsmigranten. Uit de regressieanalyses valt ook af te leiden dat het vrij toegankelijk maken van de Nederlandse arbeidsmarkt voor burgers van de MOE-8-landen er naar alle waarschijnlijkheid toe heeft geleid dat de arbeidsmigratie richting Nederland is toegenomen; de dummyvariabele MOE is in beide modellen namelijk positief en significant. De trendvariabele is in beide modellen niet significant. Dit houdt in dat, als we rekening houden met economische ontwikkelingen en de instelling van vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt voor MOE-landers, er in de betreffende periode geen duidelijk waarneembare ontwikkeling gaande is naar een zich verder internationaliserende Nederlandse arbeidsmarkt.

Figuur 3.4 geeft de waargenomen aantallen niet-Nederlandse arbeidsmigranten, samen met de met behulp van het regressiemodel B geschatte aantallen arbeidsmigranten, in de periode 1987 tot en met 2009 weer. Het ligt voor de hand dat de verklaarde variantie van model B (en ook van model A) zonder de dummyvariabele MOE een stuk lager zal zijn. De sterke toename van de arbeidsimmigratie na 2006 kan bij lange na niet alleen worden verklaard door de economische omstandigheden, die gunstiger zijn geworden.

**Figuur 3.4 Niet-Nederlandse arbeidsimmigranten, waargenomen en geschatte aantallen**



Bron: CBS

### 3.2.3 De invloed van economische ontwikkelingen op 'vrije' en beleidsgevoelige arbeidsmigratie aan de hand van twee casestudies

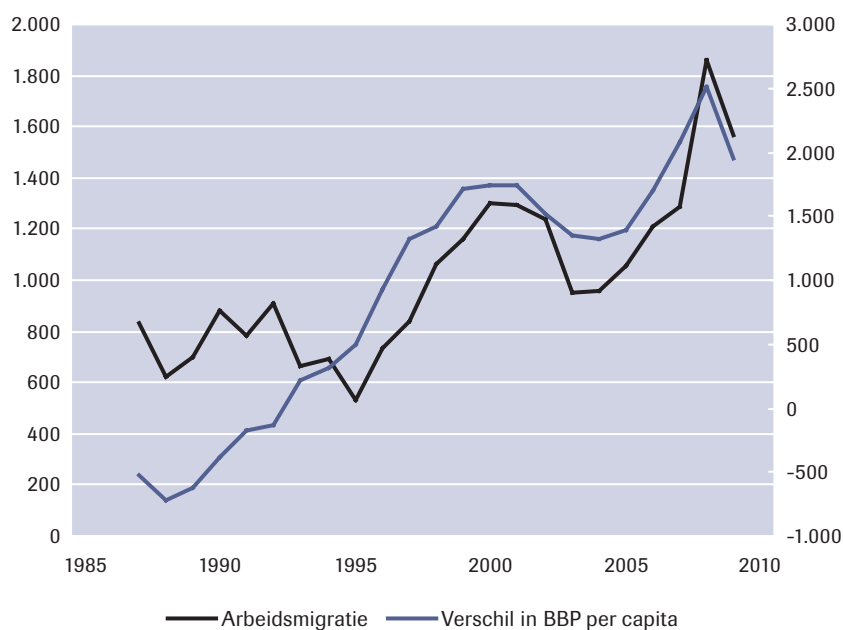
De theoretische kaders waarop beleidsgevoelige en 'vrije', dat wil zeggen niet vatbaar voor het toelatingsbeleid zijnde, arbeidsmigratie gestoeld zijn, verschillen, zoals al is aangegeven in paragraaf 3.2.1, nogal van elkaar. We hebben reeds beargumenteerd dat een neoklassieke invalshoek geschikt is om 'vrije' arbeidsmigratie theoretisch te benaderen. Het aspect van de theorie van de gesegmenteerde arbeidsmarkten dat arbeidsmigratie voor een groot deel wordt bepaald door de vraag naar arbeid in (rijke) bestemmingslanden lijkt een belangrijk uitgangspunt om arbeidsmigratie die vatbaar is voor het toelatingsbeleid te verklaren. In deze paragraaf zal enige empirische ondersteuning van het bovenstaande worden aangedragen door twee casestudies te presenteren, één van 'vrije' en één van beleidsgevoelige arbeidsmigratie.

#### *Arbeidsmigratie van Fransen naar Nederland: een casestudie van 'vrije' arbeidsmigratie*

Zowel Frankrijk als Nederland behoorden in 1957 tot de oprichters van de EEG die vanaf eind 1968 zou voorzien in een vrij verkeer van werknemers

tussen de lidstaten van de EEG. We mogen dan ook aannemen dat de omvang van de arbeidsmigratie van Franse staatsburgers naar Nederland in de periode van 1987 tot en met 2009 niet vatbaar was voor het Nederlandse toelatingsbeleid. Hierdoor zou deze arbeidsmigratiestroom redelijk goed verklaard moeten worden door economische determinanten die door evenwichtsherstellende benaderingen worden aangedragen, zoals reële loonverschillen tussen Nederland en Frankrijk. Een redelijk acceptabele operationalisatie van het reële loonverschil is het verschil in het reële BBP per capita. In figuur 3.5 is zowel de ontwikkeling van het verschil tussen Nederland en Frankrijk in BBP per capita als de arbeidsmigratie van Fransen naar Nederland weergegeven. Het BBP per capita is gemeten in 1990 US dollars die zijn geconverteerd naar Geary Khamis *Purchasing Power Parities*.

**Figuur 3.5** Arbeidsmigratie van Franse staatsburgers naar Nederland (linker y-as) en het verschil in BBP per capita tussen Nederland en Frankrijk



Zie tabel b3.2 in bijlage 1 voor de onderliggende migratiecijfers vanaf het jaar 2000.  
Bronnen: CBS en The Conference Board

In de loop van het tijdsbestek waarop figuur 3.5 betrekking heeft, is de gemiddelde inwoner van Nederland relatief rijker geworden dan zijn Franse evenknie. Deze tendens ging gepaard met een toenemende arbeidsmigratie van Fransen naar Nederland, wat men tot op zekere

hoogte kan zien als een empirische ondersteuning voor de bewering dat het neoklassieke economische gedachtegoed geschikt is om een bijdrage te leveren aan de verklaring van de omvang van ‘vrije’ arbeidsmigratie.

*Arbeidsmigratie uit postcommunistisch Polen naar Nederland: een case-studie van beleidsgevoelige arbeidsmigratie*

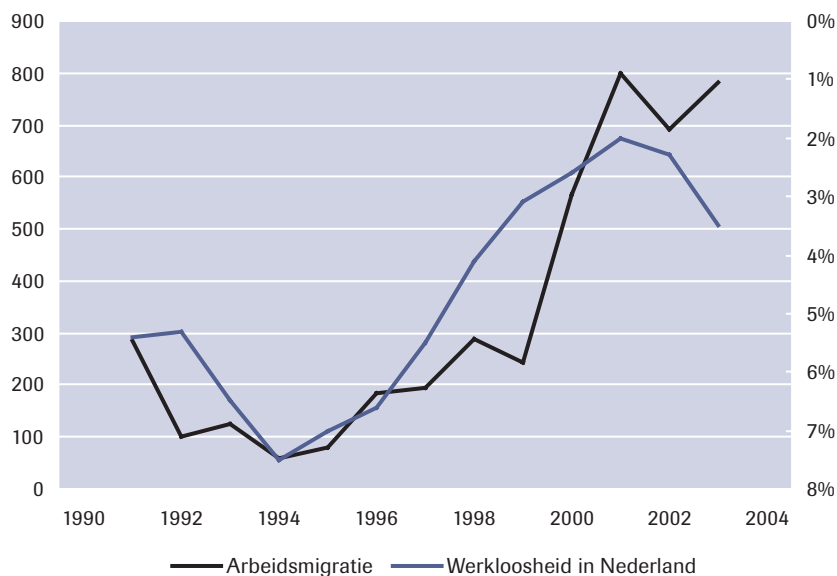
In de periode na de val van het communisme en vóór de toetreding van Polen tot de EU was arbeidsmigratie van Poolse staatsburgers naar Nederland een arbeidsmigratietype dat vatbaar was voor het Nederlandse toelatingsbeleid. Dit geldt overigens niet voor Poolse staatsburgers die ook over een Duitse nationaliteit beschikten, de zogenoemde *Aussiedler*. Toch kan men aannemen dat de arbeidsmigratiestroom van Polen naar Nederland in de betreffende periode voor het grootste deel vatbaar is voor het toelatingsbeleid dat weer, zoals is beargumenteerd in paragraaf 3.2.1, wordt beïnvloed door het werkloosheidspercentage in Nederland. Dit werkloosheidspercentage en de arbeidsmigratie van Polen naar Nederland zijn in figuur 3.6 tegen elkaar uitgezet. Voor wat betreft de hier weergegeven arbeidsmigratie dient te worden opgemerkt dat het hier gaat om arbeidsmigranten met een voorgenomen verblijfsduur van vier maanden of langer en die zich hebben geregistreerd. Seizoensarbeiders worden hier dus niet in beschouwing genomen. Het aantal werklozen als percentage van de beroepsbevolking in Nederland is, net zoals in figuur 3.3, onderstevoren weergegeven.

De in figuur 3.6 afgebeelde trends in arbeidsmigratie van Polen naar Nederland en de werkloosheid in Nederland bieden enige empirische ondersteuning voor de argumentatie dat arbeidsmigratie die vatbaar is voor het toelatingsbeleid voor een deel wordt bepaald door de situatie op de arbeidsmarkt in het land van bestemming. Een relatief hoog werkloosheidspercentage in Nederland ging in het tijdperk tussen de val van het communistische regime in Polen en de toetreding van dat land tot de EU gepaard met een relatief lage arbeidsimmigratie van Polen. In tijden met relatief lage werkloosheidscijfers in Nederland zien we een omgekeerd beeld.

### 3.3 Trends 2000-2009

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

**Figuur 3.6 Arbeidsmigratie van Poolse staatsburgers in de post-communistische periode naar Nederland en het werkloosheidspercentage in Nederland**



Zie tabel b3.2 in bijlage 1 voor de onderliggende migratiecijfers vanaf het jaar 2000.  
Bron: CBS

### 3.3.1 Arbeidsmigratie naar geboorteland, leeftijd en geslacht

Tabel 3.2 geeft het aantal niet-Nederlandse arbeidsmigranten weer naar geboorteland, wat overigens tevens een goede *proxy* is voor nationaliteit van de immigrant. Uit de tabel blijkt dat het merendeel van de niet-Nederlandse arbeidsmigranten uit Europa afkomstig is. De sterke stijging van de arbeidsmigratie na 2005 hangt samen met de gunstige economische situatie in Nederland en met de uitbreiding van de EU in 2004 (MOE-8-landen) en 2007 (Bulgarije en Roemenië). In 2009 vormden de Polen met bijna een kwart van het totale aantal arbeidsmigranten veruit de grootste groep. Ook uit Azië is de arbeidsmigratie tot en met 2008 flink toegenomen. Het gaat hier voor een deel om hoogopgeleide arbeidsmigranten uit landen als India en China die gebruik hebben gemaakt van de kennismigrantenregeling. Volgens het CBS zal het aantal immigranten vanuit Azië blijven toenemen en voor een groot deel bestaan uit kennismigranten (Van Duin & Nicolaas, 2010). De slechte economische situatie in Nederland sinds eind 2008 is vooral van invloed geweest op het aantal Poolse en Bulgaarse arbeidsmigranten dat naar Nederland kwam. In 2009 kwamen 10% minder Polen en 20% minder Bulgaren naar Nederland om te werken dan in 2008.

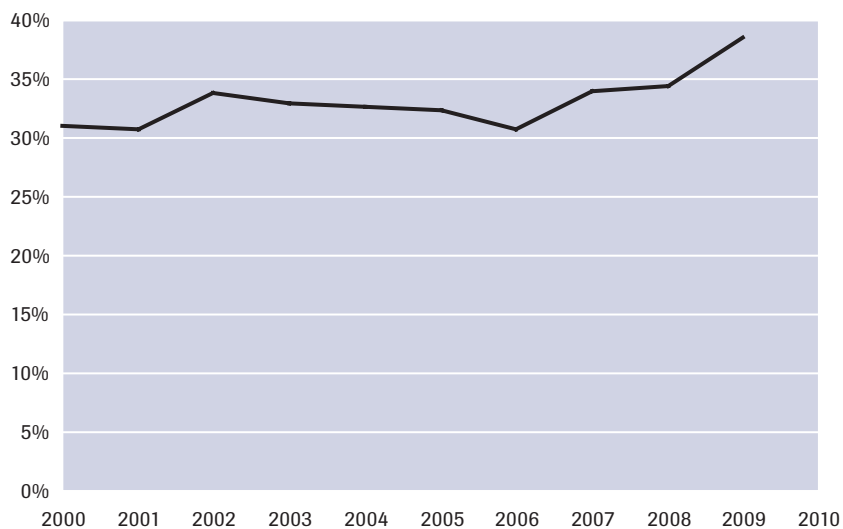
**Tabel 3.2 Immigratie van niet-Nederlandse arbeidsmigranten naar geboorteland, 2000-2009**

	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Totaal	19.040	17.452	22.350	31.974	41.688	37.758
waarvan						
Europa	14.148	13.305	16.976	25.059	33.218	31.637
waaronder						
EU	12.937	12.411	15.979	23.765	31.445	30.226
Turkije	241	266	303	366	593	458
Azië	1.671	1.982	2.762	4.120	5.127	3.643
Amerika	1.804	1.366	1.744	1.821	2.112	1.532
Afrika	1.051	609	616	742	968	716
Oceanië	365	191	252	231	263	230
Landen top 5 over 2000-2009						
Polen	565	3.337	4.648	6.414	9.721	8.777
VK	3.550	1.582	1.792	2.199	2.629	2.331
Duitsland	2.118	1.839	2.351	2.850	3.018	3.349
Frankrijk	1.090	914	1.037	1.209	1.767	1.503
Italië	952	810	939	1.089	1.645	1.718

Bron: IND, bewerking CBS

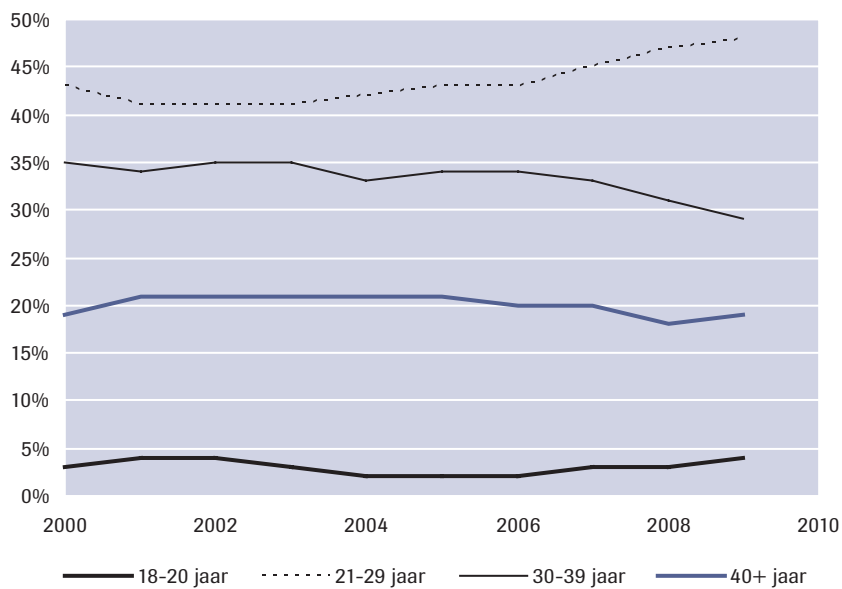
Figuur 3.7 laat zien dat het aandeel vrouwelijke arbeidsmigranten sinds 2006 is gestegen. Dit aandeel bedraagt de laatste jaren ongeveer een derde van het totale aantal arbeidsmigranten dat naar Nederland komt. De stijging van het aandeel vrouwelijke arbeidsmigranten sinds 2007 wordt voornamelijk veroorzaakt doordat er meer vrouwen uit de EU komen om hier te werken, met name uit Polen en Hongarije.

De leeftijdsverdeling van de arbeidsmigranten is gedurende de periode 2000-2009 nauwelijks veranderd, alhoewel het aandeel twintigers is gestegen ten koste van het aandeel dertigers. In 2009 bestond bijna de helft van de arbeidsmigranten uit twintigers. Nog eens 30% viel in de leeftijdscategorie 30-39 jaar (figuur 3.8). Dit hangt samen met het feit dat het merendeel van de niet-Nederlandse arbeidsmigranten als alleenstaande naar Nederland komt.

**Figuur 3.7 Aandeel vrouwelijke arbeidsmigranten, 2000-2009**

Zie tabel b3.3 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS

**Figuur 3.8 Arbeidsmigranten naar leeftijd, 2000-2009**

Zie tabel b3.4 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS

### 3.3.2 De kennismigrantenregeling

Nederland, als kenniseconomie, onderscheidt zich door zijn hoogwaardige en kennisintensieve producten. Nederland is daarmee genoodzaakt zijn kennisintensieve productie op peil te houden. Dit vormt dan ook één van de belangrijkste pijlers van het beleidsprogramma kabinet Balkenende IV 2007-2011 (Ministerie van Algemene Zaken, 2007). Om zijn ambitie te verwezenlijken heeft Nederland in oktober 2004 de *Kennismigrantenregeling* ingevoerd. Hiermee is de eerste stap gezet naar een vernieuwend, selectiever en uitnodigender toelatingsbeleid. De regeling moet het door een snelle, laagdrempelige en duidelijke procedure aantrekkelijker maken voor kennismigranten om zich in Nederland te vestigen. De belangrijkste kenmerken van de toetsingscriteria zijn:

- Het salaris gekoppeld aan een leeftijdscategorie is gekozen als criterium<sup>12</sup> bij de definitie van ‘kennismigrant’.
- De kennismigrant heeft geen tewerkstellingsvergunning nodig om arbeid te verrichten.
- Naast de kennismigrant zelf kunnen ook diens gezinsleden een beroep doen op de regeling.
- De verblijfsvergunning kan nu voor vijf jaar worden afgegeven.
- Kennismigranten zijn vrijgesteld van het inburgeringsvereiste (INDIAC, 2009). Sinds eind 2006 komen ook wetenschappelijk onderzoekers en artsen in opleiding in aanmerking voor de Kennismigrantenregeling. Zij zijn weliswaar vrijgesteld van het salariscriterium, maar moeten wel verbonden zijn aan een erkende onderzoeksinstelling en beschikken over voldoende middelen van bestaan (Stb. 2006, 521).<sup>13</sup> Daarnaast is eind 2007 in de Kennismigrantenregeling een aparte, verlaagde inkomensnorm geïntroduceerd voor buitenlandse studenten die in Nederland hun opleiding hebben voltooid en binnen een jaar na afronding van hun studie hooggekwalificeerd werk vinden (Stc. 2007, nr. 245).<sup>14</sup>

Vanaf de invoering van de kennismigrantenregeling tot en met 2009 zijn ruim 22.000 eerste verblijfsvergunningen verleend onder het verblijfsdoel ‘kennismigrant’. Tot en met 2008 blijkt hier een jaarlijks stijgende lijn in

12 Het salariscriterium voor kennismigranten van dertig jaar en ouder bedraagt per 1 januari 2010 € 50.183; dit bedrag wordt jaarlijks vastgesteld op basis van het indexcijfer van CAO-lonen dat door het CBS wordt gepubliceerd.

13 Een bijzondere groep wetenschappelijk onderzoekers zijn bursalen en ontvangers van stipendia die in aanmerking komen voor verblijf als kennismigrant op grond van de Europese Richtlijn 2005/71 (Zie Stb. 2007, nr. 366).

14 Per 1 januari 2009 is een vergelijkbare, maar op onderdelen afwijkende regeling ingesteld voor hoogopgeleide vreemdelingen die ten minste een Mastertitel hebben behaald aan een universiteit die voorkomt in de top-150 van de ranglijst van het Times Higher Education Supplement. Zij komen in aanmerking voor een verblijfsvergunning van maximaal één jaar om in Nederland een hooggekwalificeerde baan te vinden of een innovatief bedrijf te starten (Stc. 2008, nr. 251).



te zitten (zie tabel 3.3). In 2009 vond een daling plaats, mogelijk als gevolg van de verslechterde economische situatie in Nederland (INDIAC, 2010).

**Tabel 3.3 Kennismigranten: aantal verleende verblijfsvergunningen naar nationaliteit, 2000-2009**

Nationaliteit	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal 2005-2009	
						abs.	%
Totaal	1.613	3.592	5.177	6.645	5.058	22.085	100
waaronder							
Indiase	280	935	1.514	2.115	1.585	6.429	29
Amerikaanse	286	527	734	838	704	3.089	14
Chinese	98	142	267	349	310	1.166	5
Japanse	88	189	259	317	313	1.166	5
Turkse	79	160	256	341	255	1.091	5

Bron: IND

In de praktijk blijkt de kennismigrantenregeling bepaalde kennismigranten en bedrijven aan te trekken. Sinds de invoering van de regeling domineren Indiase, Amerikaanse, Chinese, Japanse en Turkse kennismigranten (INDIAC, 2010). De leeftijdscategorie 18 tot 30 jaar is tot nu toe altijd het sterkst vertegenwoordigd onder de kennismigranten met ongeveer de helft van het totale aantal inwillingen. Doorgaans bestaat ongeveer 75% van de kennismigranten die naar Nederland komen uit mannen. Van de kennismigranten in de periode 2005 tot en met 2009 bleek 77,4% een universitaire opleiding te hebben afgerond als hoogst genoten opleiding, gevolgd door hbo (17,3%) (INDIAC, 2009).

Ondanks het intreden van de kennismigrantenregeling is het nog steeds mogelijk gebruik te maken van de arbeidsmigrantenprocedure. Willen reguliere arbeidsmigranten in aanmerking komen voor een tewerkstellingsvergunning, dan moeten zij iets toevoegen aan de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit zal er in de praktijk op neerkomen dat zij dan net als kennismigranten, die geen tewerkstellingsvergunning nodig hebben, hoog opgeleid zijn. Wat dit betreft onderscheiden kennismigranten zich dan ook nauwelijks van reguliere arbeidsmigranten. De specifieke samenstelling van de kennismigranten naar nationaliteit, waarbij bijvoorbeeld het grote en stijgende aantal Indiase migranten opvalt, lijkt erop te wijzen dat met de kennismigrantenregeling een nieuwe doelgroep is aangetrokken (INDIAC, 2009).

### 3.4 Mogelijke toekomstige ontwikkelingen in de arbeidsmigratie naar Nederland<sup>15</sup>

Het voorspellen van toekomstige aantallen (arbeids)migranten is, zoals al meerdere keren in deze publicatie is aangegeven, erg moeilijk. In dit hoofdstuk beperken wij ons tot een beschrijvende beschouwing van mogelijke toekomstige ontwikkelingen in arbeidsmigratie, zonder daadwerkelijke aantallen te noemen. We maken hierbij onderscheid tussen arbeidsmigratie van hoog- en laagopgeleiden, omdat de theoretische kaders waarmee men het bestaan en de omvang van deze twee arbeidsmigratietypen probeert te verklaren nogal van elkaar verschillen. Bij arbeidsmigratie van hoogopgeleiden zijn de in hoofdstuk 1 beschreven evenwichtsherstellende mechanismen in meer of mindere mate van kracht. Hoogopgeleide arbeidsmigranten worden namelijk in veel landen gezien als een welkome aanvulling op de binnenlandse beroepsbevolking. Zij hebben hierdoor minder dan laagopgeleide arbeidsmigranten te maken met migratierestricties die de werking van vrije marktmechanismen belemmeren. Voor laagopgeleide arbeidsmigranten is het, vanwege de migratierestricties, veel moeilijker om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt in de Europese Economische Ruimte (EER). Tegenwoordig, en waarschijnlijk ook op de korte en middellange termijn, is arbeidsmigratie van laagopgeleiden dan ook bijna uitsluitend een intra-EU-aangelegenheid.

#### 3.4.1 Arbeidsmigratie van hoogopgeleiden

Er zijn vele studies verschenen over de effecten van internationale arbeidsmigratie van hoogopgeleiden op de economische groei in de landen van herkomst. Deze droegen bij aan een levendige wetenschappelijke discussie over deze kwestie. De aanvankelijk min of meer vanzelfsprekende aanname dat een zogeheten *brain drain* een negatief effect heeft op de economische groei in de landen van herkomst, werd in een aantal studies dat oog had voor feedbackmechanismen (zoals *remittances*, retourmigratie en een toegenomen prikkel om onderwijs te volgen) ter discussie gesteld (zie bijvoorbeeld Ha et al., 2009). De effecten van hoogopgeleide arbeidsmigranten op de economie van de bestemmingslanden daarentegen worden vanzelfsprekend als positief beschouwd. Volgens Kemnitz (2009) ontbreekt hiervoor echter empirisch bewijs. Hij stelt zelfs dat arbeidsmigratie van hoogopgeleiden een negatieve invloed op de economische groei in de bestemmingslanden kan hebben, via negatieve effecten op de werkgelegenheid voor laaggeschoolden. Kemnitz pleit daarom voor een meer sectorspecifiek toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten om

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

bepaalde tekorten op de arbeidsmarkt weg te werken, in plaats van een generiek, louter op opleidingsniveau gericht, toelatingsbeleid (Kemnitz, 2009).

Empirisch bewijs voor de positieve invloed van hoogopgeleide arbeidsmigranten op de Nederlandse economie lijkt dus te ontbreken. Bovendien heeft Nederland te maken heeft met een grote onderwijsexpansie in het hoger onderwijs die de ontgroening voorlopig ruimschoots bijhoudt (Ministerie van OCW, 2006). Desondanks is er in Nederland, net als overigens in veel andere landen, een vrij breed gedragen politieke steun voor de opvatting dat Nederland zich moet mengen in de *battle for brains*. De in paragraaf 3.3.2 beschreven regeling voor zogenoemde kennismigranten is illustratief voor de opvattingen van de Nederlandse overheid op dit terrein. Het ligt dan ook in de lijn der verwachting dat de arbeidsmigratie van hoogopgeleiden naar Nederland in de nabije toekomst zal toenemen. Daarmee is overigens niet gezegd dat Nederland een dergelijke *battle* zal winnen. Behalve een toenemende immigratie van hoogopgeleiden verwachten we namelijk ook een toenemende emigratie van hoogopgeleiden. In de *battle for brains* zullen waarschijnlijk de Angelsaksische landen, vanwege hun centrale positie in het economische en financiële wereldsysteem, aan het langste eind trekken. Zo zijn Londen en steden in de Verenigde Staten rijkelijk bedeed wat betreft de aanwezigheid van *APS firms*<sup>16</sup>, die veel hoogopgeleide arbeidsmigranten aantrekken (Ewers, 2007). De centrale positie in het economische en financiële wereldsysteem van de Angelsaksische landen komt voort uit de twee in hoofdstuk 2 genoemde globaliseringsgolven, namelijk die onder de Pax Britannica en onder de Pax Americana.

Het is echter niet vanzelfsprekend dat een verdergaande technologische ontwikkeling op het gebied van transport en telecommunicatie leidt tot een toenemende internationale migratie van hoogopgeleiden. Deze ontwikkeling kan er namelijk ook voor zorgen dat kennis internationale grenzen overschrijdt, zonder dat dit gepaard hoeft te gaan met de internationale migratie van de persoon die deze kennis heeft. Grensoverschrijdende migratie van kennis vindt nu, anno 2011, uiteraard ook al plaats, maar zal waarschijnlijk in de nabije toekomst (relatief) vaker voorkomen. Toekomstige ontwikkelingen op het gebied van ICT, bijvoorbeeld, maken het mogelijk dat technici bepaalde ingewikkelde problemen in het productieproces van een Nederlandse onderneming vanachter hun PC in Bombay kunnen oplossen. Ook kunnen technici voor een bepaalde periode worden overgevlogen om specifieke problemen op te lossen, wat uiteraard ook herhaaldelijk kan gebeuren. In dat geval spreken we niet meer over internationale migratie, maar over transnationalisme, waarbij

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

de hoogopgeleide arbeidskracht bijvoorbeeld periodiek een paar maanden in Nederland verblijft en de rest van de tijd in het land van herkomst. Vanwege bovenstaande ontwikkelingen denken we dat internationale migratie van hoogopgeleiden op de korte termijn (tot 2020) iets zal toenemen. Deze toename zal echter, naar onze mening, niet al te groot zijn en zou op de langere termijn wel eens kunnen ombuigen naar een kleine afname.

### **3.4.2 Arbeidsmigratie van laagopgeleiden**

Migratie van laagopgeleide arbeidsmigranten naar Nederland was de afgelopen jaren vooral een intra-EU-aangelegenheid, waarbij de nieuwe Midden- en Oost-Europese lidstaten de belangrijkste herkomstlanden waren. Anders dan bij de migratie van laagopgeleiden uit derde landen, hebben de neoklassieke evenwichtsherstellende mechanismen hierbij in grote mate vrij spel. Het is dus een kwestie van vraag en aanbod. De netto arbeidsmigratiestroom van Midden- en Oost-Europa naar Nederland zal dan ook een tijdelijk verschijnsel zijn, totdat een nieuw evenwicht met gelijke reële lonen is ontstaan (Jennissen, 2007). Een volledig evenwicht zal overigens niet worden bereikt, omdat altijd sprake is van transactiekosten – in het geval van migratie zijn ook psychische kosten erg belangrijk – en onvolledige informatie<sup>17</sup>. Verder kunnen ook nominale loonverschillen van invloed zijn (zie paragraaf 1.2.1 over de keynesiaanse economische benadering van internationale migratie).

De belangrijkste factoren die ervoor zorgen dat in Nederland het aanbod van laagopgeleide arbeidskrachten afneemt, zijn de grote onderwijs-expansie in het hoger onderwijs en de toenemende vergrijzing. In de toekomst zijn echter niet alleen tekorten aan laaggeschoolde arbeidskrachten te verwachten, maar ook, en wellicht zelfs vooral, tekorten aan arbeidskrachten op mbo-niveau. Bij deze laatste categorie gaat het om verplegers, loodgieters, monteurs en dergelijke. De onderwijsexpansie in het hoger onderwijs zal nog wel een aantal jaar doorgaan. Toch zal deze na verloop van tijd afremmen, aangezien we mogen aannemen dat de onderwijsexpansie een logistisch groeipatroon en een natuurlijke bovenlimiet heeft (Jónasson, 2003; Kikkawa, 2004). Nederland zal nog 25 à 30 jaar vergrijzen om vervolgens enigszins te vergroenen (Van der Erf, 2006; De Jong, 2008). Rond 2035 zal duidelijk worden hoe groot de problematiek van een eventueel tekort aan laaggeschoolde arbeidskrachten zal zijn, die kan ontstaan doordat de toegenomen arbeidsproductiviteit de toegenomen

17 Bijvoorbeeld over het loonniveau en de vacatures in andere landen van de EU. De invloed van onvolledige informatie wordt overigens vaak overschat. Het is weliswaar zo dat individuen onmogelijk het volledige plaatje kunnen overzien, maar dat geldt in mindere mate voor grote bedrijven. In een vrije markt kunnen namelijk ook bedrijven migreren van landen met relatief hoge lonen naar landen met relatief lage lonen. Dit gebeurt ook binnen de EU, waarbij een netto kapitaalstroom van West- naar Oost-Europa plaatsvindt (Marin, 2006; Meyer, 2006).

men grijze druk niet meer kan compenseren. Volgens de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) (2009) worden tekorten aan middelbaar opgeleide en laagopgeleide werknemers verwacht in de zorg, het onderwijs, de infrastructuur, bouw, horeca en land- en tuinbouw. De arbeidsmigratie van laaggeschoolden uit Midden- en Oost-Europese landen zal dan ook *ceteris paribus* toenemen.

Bij de toetreding tot de EU van Bulgarije en Roemenië op 1 januari 2007 is door de Nederlandse overheid een overgangsregeling ingesteld voor de tewerkstelling van werknemers uit deze landen. Werkgevers moeten voor arbeidsmigranten uit deze landen nog steeds een tewerkstellingsvergunning aanvragen. De overgangsregeling kan tot uiterlijk 1 januari 2014 worden verlengd als naar de mening van de Nederlandse regering sprake is van 'ernstige verstoring van de arbeidsmarkt of dreiging daarvan'. Daarna geldt hoe dan ook, op grond van de toetredingsverdragen, een vrij verkeer van werknemers. Het ligt in de lijn der verwachting dat het aantal arbeidsmigranten uit Bulgarije en Roemenië zal toenemen als er vrij verkeer van werknemers uit deze landen wordt ingesteld. De (arbeids)migratie uit Bulgarije en Roemenië nam ook al toe nadat de landen lid van de EU werden. Hierbij viel, zoals ook al is vermeld in hoofdstuk 2, vooral het relatief grote aantal Bulgaren dat de weg naar Nederland heeft gevonden erg op. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat vele Bulgaarse migranten tot de Turkse minderheid behoren. Zij maken ongeveer 10% van de totale bevolking van Bulgarije uit. Deze Turkse Bulgaren zouden gebruik kunnen maken van de reeds in Nederland aanwezige Turkse netwerken. Deze netwerken zouden de (psychische) kosten van de migratie van deze bevolkingsgroep aanzienlijk kunnen verlagen. Evenals Bulgarije is ook Roemenië een multi-etnisch land. In Roemenië leven ruim 1,5 miljoen etnische Hongaren. Sinds 1 januari 2011 kunnen etnische Hongaren die permanent in een ander land dan Hongarije verblijven via een vereenvoudigde procedure een Hongaars paspoort aanvragen (Szymanowska & Groszkowski, 2011). Met dit paspoort hebben zij uiteraard toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. De toekomstige arbeidsmigratie uit Roemenië richting Nederland zou ook een etnische component kunnen hebben in vorm van een groot aandeel Roma in de arbeidsmigrantenstroom. In box 3.1 wordt nader ingegaan op de intra-EU-migratie van Roma uit Bulgarije en Roemenië.

De Nederlandse vraag naar arbeidskrachten is echter maar één kant van het verhaal. Ontwikkelingen in het aanbod van laag- en middelbaar opgeleide arbeidskrachten die bereid zijn om naar Nederland te migreren, spelen uiteraard ook een belangrijke rol. Twee ontwikkelingen in de nieuwe lidstaten van de EU ten oosten van het voormalige IJzeren Gordijn zorgen dat het aanbod van arbeidskrachten die in het westen in arbeidsintensieve sectoren willen werken, in de toekomst zal afnemen. Door dit

afnemende aanbod denken wij dat deze vorm van arbeidsmigratie een niet veel grotere omvang zal aannemen dan het huidige niveau. De nettomigratie van laagopgeleide arbeidskrachten van Oost- naar West-Europa zal op de middellange termijn waarschijnlijk afzakken, mits er geen verdere uitbreidingen van de EU in (zuid)oostelijke richting meer plaatsvinden.

De eerste ontwikkeling waardoor het aanbod van laaggeschoolde Midden- en Oost-Europese arbeidskrachten zal afnemen, is de vergrijzing die ook in Midden- en Oost-Europa toe zal slaan. Dit demografische proces, dat voornamelijk wordt veroorzaakt door dalende geboortecijfers, zal zich in het oosten van de EU zelfs sterker voordoen dan in West-Europese landen. We kunnen dit illustreren aan de hand van (toekomstige) vergrijzingscijfers in Polen, dat van de Midden- en Oost-Europese landen nog steeds het belangrijkste herkomstland is van arbeidsmigranten die naar Nederland komen om arbeidsintensief werk te verrichten. Polen heeft tegenwoordig, anno 2011, een grijze druk van ongeveer 20%. In 2060, zal dit land volgens het *EUROPOP2008 convergence scenario* een grijze druk hebben die is opgelopen tot bijna 70% (Giannakouris, 2008). Polen zou daarmee in 2060 de hoogste grijze druk kennen van alle EU- en EVA-landen. Ter vergelijking, de grijze druk in Nederland is tegenwoordig ongeveer 22% en zal volgens het hier genoemde scenario in 2060 ongeveer 47% zijn.

Een tweede ontwikkeling is dat, door de vrije interne Europese markt in combinatie met het stelsel van EU-subsidies, de welvaartsverschillen tussen het westelijke en oostelijke deel van de EU naar verloop van tijd zullen afnemen. Ook eerdere uitbreidingen van de EU met relatief armere lidstaten als Ierland<sup>18</sup>, Griekenland, Spanje en Portugal zorgden voor een grotere welvaart in die landen (Laski & Römisch, 2003). Tegenwoordig is dan ook nauwelijks meer sprake van netto arbeidsmigratiestromen van laagopgeleiden van Zuid- naar Noordwest-Europa, van Ierland naar het Verenigd Koninkrijk, of van Finland naar Zweden. In feite is de ontwikkeling naar convergerende welvaartsniveaus tussen de westelijke en oostelijke lidstaten al ingezet. De economische groei in Polen was in het eerste decennium van de 21<sup>e</sup> eeuw maar liefst 28,4%, terwijl de economische groei in Nederland in die periode op 10,3% bleef steken.<sup>19</sup> In waarschijnlijk een nog grotere mate en sneller tempo dan de welvaartsverschillen zullen de werkloosheidsverschillen tussen de EU-lidstaten ten westen en oosten van het voormalige IJzeren Gordijn kleiner worden. Al in 2008, het jaar nadat het vrij verkeer van Poolse werknemers richting Nederland mogelijk werd, daalde de werkloosheid in Polen tot onder het niveau van de werkloosheid in Duitsland en Spanje en tot nog maar 1,8 procentpunten boven

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

19 Bron: The Conference Board.

het werkloosheidspercentage van het Verenigd Koninkrijk.<sup>20</sup> Hoewel het werkloosheidspercentage in Polen nog altijd 4,1 procentpunten hoger is dan in Nederland, is dit verschil in de periode van 2000 tot 2009 met 8,9 procentpunten afgenomen.

De bovenstaande alinea's maken duidelijk dat men bij het voorspellen de omvang van arbeidsmigratiestromen rekening dient te houden met mogelijke toekomstige ontwikkelingen in het land van bestemming en in het land van herkomst. Daarnaast is het echter ook mogelijk dat ontwikkelingen in derde landen van invloed zijn. Een voorbeeld van een dergelijke ontwikkeling is dat onderdanen van de Midden- en Oost-Europese EU-lidstaten die per 1 mei 2004 lid werden van de EU, vanaf mei 2011 vrije toegang hebben tot de Duitse en Oostenrijkse arbeidsmarkt. Hierdoor is het goed mogelijk dat de arbeidsmigratie van bijvoorbeeld Polen naar Nederland vanaf mei 2011 minder omvangrijk zal zijn, omdat een deel van de potentiële Poolse arbeidsmigranten de nieuwe alternatieve bestemmingen Duitsland en Oostenrijk boven Nederland verkiest. Ter illustratie, uit interviews door de onderzoekers Fassmann en Hintermann (1997) afgenomen in Polen, Tsjechië, Slowakije en Hongarije bleek dat meer dan de helft van de potentiële arbeidsmigranten een voorkeur had om zich in Duitsland of Oostenrijk te vestigen. Het aandeel Polen onder de arbeidsmigranten uit de nieuwe lidstaten zal de komende jaren waarschijnlijk dalen en het aandeel Bulgaren, Roemenen en Hongaren zal toenemen.

Bij onze voorspelling dat de migratie van laagopgeleide arbeidskrachten uit EU-lidstaten geen grotere proporties zal aannemen dan de omvang die Nederland nu al gewend is, houden we één belangrijke slag om de arm, namelijk dat er geen verdere uitbreiding van de EU in (zuid)oostelijke richting plaatsvindt. Nu zal een uitbreiding in oostelijke richting, met Oost-Slavische landen (bijvoorbeeld Oekraïne), of in zuidoostelijke richting, met Zuid-Slavische landen (bijvoorbeeld Kroatië), geen al te grote impact op de arbeidsmigratie naar Nederland hebben. Als de economische integratie van de MOE-landen in de EU een succes wordt, zullen deze landen te zijner tijd eveneens kampen met grote tekorten aan arbeidskrachten. Migranten uit mogelijk toekomstige Slavische lidstaten die bereid zijn om in arbeidsintensieve sectoren te werken, zullen waarschijnlijk voornamelijk naar Midden- en Oost-Europese lidstaten migreren waar hun Slavische broeders en zusters wonen. Van hen zal slechts een enkeling naar Nederland komen.

Een ander verhaal is een eventueel toekomstig EU-lidmaatschap van Turkije. Turkije is een land met een relatief zeer jonge bevolking en een welvaartspeil dat beduidend onder het niveau van westelijke EU-lidstaten ligt. Turkije zou als enige van de landen die in beeld zijn om lid van de

<sup>20</sup> Bron: *International Labour Organization* (ILO).

EU te worden, tot op zekere hoogte structureel kunnen bijspringen in de behoefte aan on- en laaggeschoolde arbeidskrachten, als daar in Nederland en andere Europese landen een tekort aan zou ontstaan. De reeds in Nederland aanwezige Turkse diaspora zou in dat geval kunnen dienen als een netwerk dat de kosten van migratie verlaagt. Het CPB heeft becijferd dat een toetreding van Turkije tot de EU in 2010 zou kunnen leiden tot een migratie van 107.000 Turken naar Nederland in de periode van 2010 tot en met 2025 (Lejour et al., 2004). Als echter de toenemende arbeidsproductiviteit de vergrijzing niet kan bijhouden, en ook een eventuele toetreding van Turkije geen verlichting kan brengen, zal Nederland wellicht laaggeschoolde en middelbaar geschoolde arbeidskrachten van buiten de EU gaan aantrekken.

### Box 3.1 Intra-EU-migratie van Roma uit Bulgarije en Roemenië\*

Roma, die in de volksmond ook wel oneerbiedig zigeuners of *gypsies* worden genoemd, zijn een van oorsprong uit Noord-India afkomstig nomadisch volk, dat zich vanaf de veertiende eeuw in onder meer Spanje, Griekenland en de Balkanlanden heeft gevestigd. De term 'Roma' is in feite echter een verzamelnaam voor vele verschillende subgroepen, waarvan de naam nog verwijst naar hun vroegere beroep of land van verblijf, zoals de Kalderari of Kalderash (koperslagers), de Boyash of Rudari (houtbewerkers), de Loware (paardenhandelaren), de Churari (vervaardigers van zeven van paardenhaar), de Machavaya (afkomstig uit Servië) en Drandari (muzikanten).<sup>b</sup> Hoewel de beroepen en het dialect van deze subgroepen verschillen, hebben zij overeenkomsten in taal (het Romani of Romanesj, dat verwant is aan het Hindi) en gewoonten.

Doordat de Roma sinds jaar en dag bekend staan als laagopgeleid en weinig geïntegreerd, is hun positie al eeuwen kwetsbaar (O'Higgins & Ivanov, 2006). In Bulgarije en Roemenië (maar ook daarbuiten) worden ze bovendien tot op de dag van vandaag gediscrimineerd, zowel op de arbeidsmarkt<sup>c</sup>, wat hun mogelijkheden tot arbeidsparticipatie drastisch beperkt, als ten aanzien van het recht op gezondheidszorg en sociale voorzieningen (ERRC, 2007; FRA, 2009). De Romabevolking bevindt zich daardoor in sociaal en economisch opzicht veelal aan de onderkant van de samenleving.<sup>d</sup> De sectoren waarin Roma doorgaans werken, zijn arbeidsintensieve beroepen in de metaal en bouw en in de zogenoemde 'vrije' sector, als straatmuzikant of straatverkoper.

Nadat in Bulgarije en Roemenië het communistische regime in 1989 ten val was gebracht, emigreerden uit deze voormalige Oostbloklanden grote aantallen Roma naar West-Europese landen in de hoop daar hun levensomstandigheden te verbeteren. In Roemenië vormt de Romapopulatie minimaal 3% van de totale bevolking, die verder voor ongeveer 90% uit etnische Roemenen en voor 7% uit etnische Hongaren bestaat. De Bulgaarse



bevolking bestaat voor minimaal 5% uit Roma (www.cia.gov; zie ook Cahn & Guild, 2008), waarvan de meerderheid behoort tot de Horohane, die overwegend Turkssprekend en moslim zijn.

In Europa wonen in totaal naar schatting 10 tot 12 miljoen Roma (European Commission, 2004), waarvan 6 tot 8 miljoen in Oost-Europese landen (Bulgarije, Hongarije, Macedonië, Polen, Roemenië, Slowakije, Servië en Tsjechië) (Tanner, 2005). Wat betreft de Zuid- en West-Europese landen verblijft vooral in Spanje (naar schatting 650.000 tot 800.000) en Frankrijk (300.000 tot 500.000) een groot aantal Roma (Cahn & Guild, 2008). In Duitsland wonen naar schatting 70.000 tot 140.000 Roma, die voor een groot deel vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw uit het voormalige Joegoslavië naar Duitsland kwamen. Hetzelfde geldt voor de Roma in Italië, waar tegenwoordig naar schatting 120.000 tot 160.000 Roma wonen. In het Verenigd Koninkrijk zouden ongeveer 200.000 tot 300.000 Roma verblijven die voor een groot deel afkomstig zijn uit Roemenië.

In de Noord-Europese landen, als ook in België en Nederland, is de omvang van de Romapopulatie relatief beperkt. De schattingen van het aantal Roma in Nederland variëren van 10.000 à 20.000 (Emaar, 2008) tot 30.000 à 40.000 (Cahn en Guild, 2008), afhankelijk van de vraag of ook de ongeveer 25.000 in Nederland verblijvende woonwagenbewoners tot de Romapopulatie worden gerekend. De kern van de Nederlandse Romapopulatie bestaat uit ongeveer 5.000 Roma die zich rond 1900 in Nederland hebben gevestigd en tegenwoordig redelijk in de Nederlandse samenleving geïntegreerd zijn. Toch wonen zij nog steeds voornamelijk in woonwagencentra in Brabant, Limburg, Gelderland en Zeeuws-Vlaanderen (Emaar, 2008). Vervolgens kwam in de jaren zestig een onbekend aantal Roma als gastarbeider naar Nederland. De Romapopulatie in Nederland is echter vooral bekend vanwege de komst van ongeveer 550 Roma uit het voormalige Joegoslavië die medio jaren zeventig met hun woonwagens door Nederland trokken. In 1978 kregen zij op grond van een Generaal Pardon-regeling een vaste woning toegewezen in één van de elf zogenoemde 'Roma-gemeenten'.<sup>e</sup> Na verloop van tijd hebben deze Roma zich ook in andere gemeenten<sup>f</sup> gevestigd en is de omvang van deze groep gegroeid tot ongeveer 3.000 personen (TK 2008-2009, 31 700 XVIII, nr. 90). Met het uiteenvallen van Joegoslavië aan het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw kwam nogmaals een groep van ongeveer 1.000 tot 1.200 Roma uit onder meer Macedonië in aanmerking voor opvang in Nederland.

Net als andere bevolkingsgroepen, migreren Roma over het algemeen naar regio's en landen waar ze menen een grotere kans te hebben om geld te verdienen en waar al familieleden en/of vrienden wonen die hen van de nodige informatie over het bestemmingsland kunnen voorzien (FRA, 2009). De afgelopen jaren zijn verschillende casestudies verschenen over migratie van Roma uit Bulgarije en Roemenië naar Europese landen, zoals Noorwegen (Skotvedt, 2010), Polen (Erolova, 2010) en Spanje (Slavkova,

2008, 2010). In het laatste geval maakten de Roma deel uit van de populatie tijdelijke arbeidsmigranten afkomstig uit Bulgarije die als seizoensarbeiders in de Spaanse landbouw of het toerisme werken.

Sinds de toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de EU in 2007 is in Nederland de instroom van arbeidsmigranten uit deze landen aanzienlijk toegenomen, ondanks het feit dat een werkgever in Nederland voor werknemers uit Bulgarije en Roemenië nog steeds een TWV nodig heeft. Werden in 2006 nog slechts 418 personen uit Bulgarije en Roemenië als arbeidsmigrant geregistreerd, in 2008 was dit aantal gestegen tot 4.191 (bron: CBS). Opmerkelijk was bovendien dat relatief een groot deel (ongeveer 40%) van hen vrouw was (Wijkhuijs & Jennissen, 2010). In hoeverre de geregistreerde groep Bulgaarse en Roemeense arbeidsmigranten uit Roma bestaat, is echter niet bekend. Gezien de beperkte mate waarin ze scholing hebben genoten en op de arbeidsmarkt actief zijn, is de verwachting dat het aandeel Roma onder recente arbeidsmigranten uit de twee meest recentelijk tot de EU toegetreden staten zeer gering is, en ook tot 2014 blijft. Wel bestaat de kans dat ze tot 2014 – telkens voor de duur van drie maanden als wettelijk toegestane verblijfsperiode – als intra-EU-migranten door Europese landen zullen trekken. Na 1 januari 2014 zal er hoe dan ook sprake zijn van vrije toegang van werknemers uit Roemenië en Bulgarije tot de arbeidsmarkten van de overige EU-lidstaten. Het is niet ondenkbaar dat de arbeidsmigratie van Roma uit Roemenië en Bulgarije naar West-Europa en dus ook Nederland na deze datum, in zowel absolute als relatieve zin (ten opzichte van de totale arbeidsmigratie uit deze twee landen), substantieel zal toenemen.

- \* Deze box zou zonder de deskundige inbreng van Peter Jorna niet tot stand kunnen zijn gekomen.
- <sup>a</sup> Een deel van de Roma-populatie bereikte via Egypte het Europese vasteland. Men spreekt daarom ook wel over *Gypsies of Gitanos* (Emaar, 2008).
- <sup>b</sup> De Sinti laten zich bij voorkeur als zelfstandige bevolkingsgroep aanduiden. In Nederland spreekt men dan ook van Roma en Sinti.
- <sup>c</sup> Roma worden bijvoorbeeld uitgesloten van beroepen waarin contact met voedsel of klanten centraal staat.
- <sup>d</sup> De afgelopen jaren is om die reden door de Raad van Europa, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Europese Commissie hun situatie in kaart gebracht en onder de aandacht van nationale regeringen gebracht.
- <sup>e</sup> De elf Roma-gemeenten waren: Berkel-Enschot, Capelle a/d IJssel, Ede, Epe, Gilze en Rijen, Lelystad, Oldenzaal, Nieuwegein, Spijkenisse, Utrecht en Veendam.
- <sup>f</sup> Waaronder Amsterdam, Breda, Den Bosch, Enschede, Tilburg en Veldhuizen.

## Literatuur

- ACZV (2009). *Tijdelijke arbeidsmigratie 2015-2035*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- Amersfoort van, H., & Penninx, R. (1993). Migratieontwikkeling en migratiebeheersing. In H. van Amersfoort (red.), *Migratie, bevolking en politiek*. Utrecht: Elinkwijk B.V.
- Arce, R., de, & Mahia, R. (2008). *Determinants of bilateral immigration flows between the European Union and some Mediterranean partner countries: Algeria, Egypt, Morocco, Tunisia and Turkey*. München: MPRA.
- Beer, J., de (2009). Immigratie en werkloosheid in Nederland. *Demos: Bulletin over bevolking en samenleving*, 25(9), 7-8.
- Berkhout, E., Smid, T., & Volkerink, M. (2010). *Wat beweegt kennismigranten? Een analyse van de concurrentiekracht van NL bij het aantrekken van Kennismigranten*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Böhning, R. (1998). Top-end and bottom-end labour import in the United States and Europe. In H. van Amersfoort & J. Doornik (red.), *International migration: Processes and interventions* (pp. 71-85). Amsterdam: Het Spinhuis.
- Bonjour, S. (2008). Ambtelijke onmin rond gezinnen van gastarbeiders: Beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-1970. *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis*, 5(1), 101-127.
- Cahn, C., & Guild, E. (2008). *Recent migration of Roma in Europe*. Wenen: OVSE.
- Chotkowski, M. (2000). 'Baby's kunnen we niet huisvesten, moeder en kind willen we niet scheiden': De rekrutering door Nederland van vrouwelijke arbeidskrachten uit Joegoslavië, 1966-1979. *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*, 26(1), 76-100.
- CPB. (2006). *Centraal Economisch Plan 2006*. Den Haag: CPB.
- Doesschate ten, J.W. (1993). *Asielbeleid en belangen: Het Nederlandse toelatingsbeleid ten aanzien van vluchtelingen in de jaren 1968-1982*. Hilversum: Verloren.
- Driehuis, W., & Noord, P.J. van den (1980). *Productie, werkgelegenheid sectorstructuur en betalingsbalans in Nederland, 1960-1985*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Duin van, C. & Nicolaas, H. (2010). Bevolkingsprognose 2009-2016: Omslag naar lagere groei. *Bevolkingstrends*, 58(1), blz. 14-21.
- Emaar, H. (2008). *Onderwijs en scholing voor Roma en Sinti in Nederland*. Utrecht: FORUM Instituut voor Multiculturele ontwikkeling.
- Erf, R. van der (2006). Nederland vergrijst minder dan rest EU: CBS-prognose vergeleken met de Eurostat-prognose. *Demos: Bulletin over Bevolking en Samenleving*, 22(8), 69-73.

- Erolova, Y. (2010). *Labour migrations of the Bulgarian Roma in Poland*, in *Refugee Study Centre, Romani mobilities in Europe: Multidisciplinary perspectives*. Oxford: University of Oxford.
- ERRC (2007). *The glass box: Exclusion of Roma from employment*. Budapest: European Roma Rights Centre.
- European Commission (2004). *The situation of Roma in an enlarged European Union*. Luxemburg: Office for Official Publications of the EU.
- Ewers, M. (2007). Migrants, markets and multinationals: Competition among world cities for the highly skilled. *GeoJournal*, 68(2), 119-130.
- Fassmann, H., en Hintermann, C. (1997). *Migrationspotential Ostmitteleuropa: Struktur und Motivation potentieller Migranten aus Polen, der Slowakei, Tschechien und Ungarn*. Berlijn: ISR.
- FRA (2009). *The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member States*. Wenen: FRA.
- Garvey, D. (1985). The history of migration flows in the Republic of Ireland. *Population Trends*, 39, 22-30.
- Giannakouris, K. (2008). *Ageing characterises the demographic perspectives of the European societies*. Luxemburg: Eurostat (Statistics in focus).
- Ha, W., Yi, J., & Zhang, J. (2009). *Brain drain, brain gain and economic growth in China*. New York: UNDP.
- INDIAC. (2009). *Monitor Kennismigrantenregeling 2008: Periodieke weergave van de ontwikkeling van het (uitvoerings)beleid en cijfers inzake kennismigranten*. Rijswijk: IND.
- INDIAC. (2010). *Trendrapportage Regulier 2010: Reguliere migratie naar Nederland in beeld*. Rijswijk: IND.
- Jennissen, R.P.W. (2004). *Macro-economic determinants of international migration in Europe*. Amsterdam: Dutch University Press.
- Jennissen, R.P.W. (2007). Causality chains in the international migration systems approach. *Population Research and Policy Review*, 26(4), 411-436.
- Jónasson, J.T. (2003). Does the state expand schooling? A study based on five Nordic countries. *Comparative Education Review*, 47(2), 160-183.
- Jong, A. de (2008). Vier scenario's voor de zeer lange termijn. *Bevolkingstrends*, 56(4), 72-81.
- Kemnitz, A. (2009). Native welfare losses from high skilled immigration. *International Tax and Public Finance*, 16(4), 560-570.
- Kikkawa, T. (2004). Effect of Educational Expansion on Educational Inequality in Post-industrialized Societies: A Cross-cultural Comparison of Japan and the United States of America. *International Journal of Japanese Sociology*, 13(1), 100-119.
- Knotter, A. (2008). Inleiding: Arbeidsmigranten en grensarbeiders: Vergelijkende perspectieven op de mijnarbeidsmarkten in het Belgisch-Duits-Nederlandse grensgebied in de twintigste eeuw. *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis*, 5(3), 2-29.

- Koopman, E.R. (2002). *Wezenlijk Nederlands belang en economische migratie; nationaal toelatingsbeleid ten aanzien van buitenlandse werknemers en zelfstandigen*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Lakeman, P. (1999). *Binnen zonder kloppen: Nederlandse immigratiepolitiek en de economische gevolgen*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Lange de, T. (2007). *Staat, markt en migrant: De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Lange de, T., & Doomernik, J. (2004). Arbeidsimmigratie in internationaal vergelijkend perspectief. *Amsterdam Sociologisch Tijdschrift*, 31(1), 147-179.
- Laski, K., & Römisch, R. (2003). *From accession to cohesion: Ireland, Greece, Portugal and Spain and lessons for the next accession*. Wenen: WIIW.
- Lejour, A.M., Mooij, R.A. de, & Capel, C.H. (2004). *Assessing the economic implications of Turkish accession to the EU*. Den Haag: CPB.
- Marin, D. (2006). A new international division of labor in Europe: Outsourcing and offshoring to Eastern Europe. *Journal of the European Economic Association*, 4(2/3), 612-622.
- Massey, D., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. (1993). Theories of international migration: A review and appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431-466.
- Meyer, T. (2006). *Offshoring an neuen Ufern: Nearshoring nach Mittel- und Ost-Europa*. Frankfurt: Deutsche Bank Research.
- Ministerie van Algemene Zaken (AZ). (2007). *Samen werken samen leven. Beleidsprogramma kabinet Balkenende IV 2007-2011*. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2006). *Onderwijsdeelname 1990-2020: Beelden anno 2006*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Nicolaas, H. (2010). *Prognose van emigratie*. Presentatie NIDI/NVD seminar over emigratie, Den Haag, 10 maart 2010.
- Nicolaas, H., & Sprangers, A.H. (2007). Buitenlandse migratie in Nederland, 1975-2006. De invloed op de bevolkingssamenstelling. *Bevolkingstrends*, 55(4), 19-50.
- Öberg, S. (1996). Spatial and economic factors in future South-North migration. In W. Lutz (red.), *The future population of the world: What can we assume today?* (pp. 336-357). Laxenburg: International Institute for Applied System Analysis.
- O'Higgins, N., & Andrey, I. (2006). Education and employment opportunities for the Roma. *Comparative Economic Studies*, 48(1), 6-19.
- SER (2007). *Advies arbeidsmigratiebeleid*. Den Haag: SER.
- Skotvedt, T. (2010). Romanian Roma migrations to Norway: Push and pull factors. In Refugee Study Centre (red.), *Romani mobilities in Europe: Multidisciplinary perspectives* (pp. 203-209). Oxford: University of Oxford.

- Slavkova, M. (2008). Being gypsy in Europe: The case of Bulgarian Roma workers in Spain. *Balkanologie*, 11(1/2).
- Slavkova, M. (2010). Romani migrations from Bulgaria to Spain: Challenges and perspectives. In Refugee Study Centre (red.), *Romani mobilities in Europe: Multidisciplinary perspectives* (pp. 210-214). Oxford: University of Oxford.
- Szymanowska, L., & Groszkowski, J. (2011). The implementation of the Hungarian citizenship law. *Central European Weekly*, 4(101), 2-4.
- Tanner, A. (2005). *The Roma of Eastern Europe: Still searching for inclusion*. Washington, DC: Migration Information Source.
- Veld, T. (2004). *Effecten van moderne arbeidsmigratie: De achtergrondkenmerken van en inkomens gegeneerd door huishoudens van arbeidsmigranten toegelaten op een driejarige tewerkstellingsvergunning*. Den Haag: ACVZ.
- Verboom, J.J. (2007). *Wet arbeid vreemdelingen*. Deventer: Kluwer.
- Vogler, M., & Rotte, R. (2000). The effects of development on migration: Theoretical issues and new empirical evidence. *Journal of Population Economics*, 13(3), 485-508.
- Walsum, S.K. van (2000). *De schaduw van de grens: Het Nederlandse vreemdelingenrecht en de sociale zekerheid van Javaanse Surinamers*. Deventer: Kluwer.
- Wijkhuijs, L.J.J., & Jennissen, R.P.W. (2010). *Arbeidsmigratie naar Nederland: De invloed van gender en gezin*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en Beleid 286.
- WRR (2001). *Nederland als immigratiesamenleving*. Den Haag: Sdu.
- Zonnenberg, M. (2009). *Alles wat u over de 30%-regeling dient te weten*. Amsterdam: MoneyView.

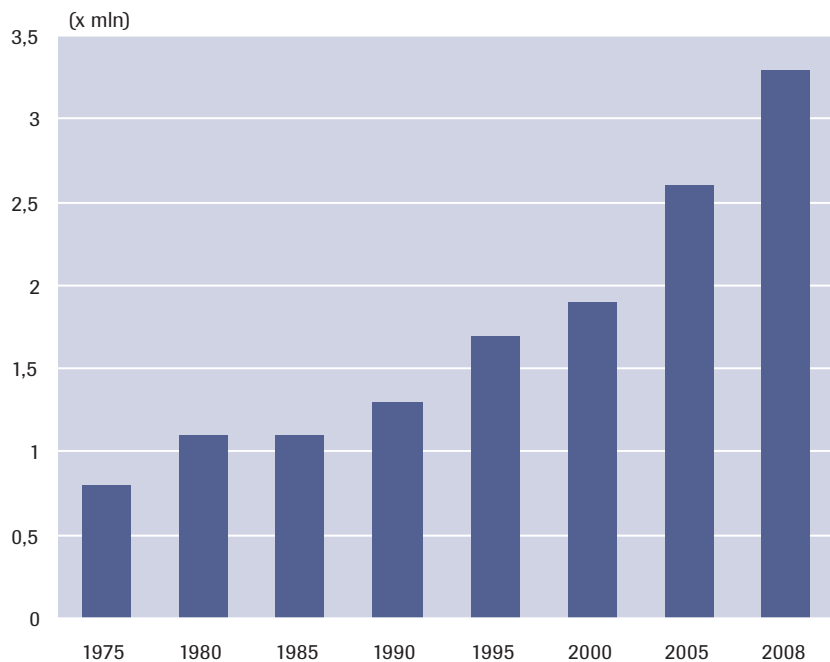
## 4 Studiemigratie

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

Cijfers van de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) en UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) laten zien dat het aantal studenten dat in het buitenland hoger onderwijs volgt tussen 1975 en 2007 sterk is gegroeid: van 0,8 miljoen in 1975 naar 3,3 miljoen in 2008. Dit aantal is vooral sinds begin jaren negentig toegenomen, zoals blijkt uit figuur 4.1. Dit suggereert dat studenten in toenemende mate internationaal georiënteerd zijn. Dit hoofdstuk gaat in op de studiemigratie van Nederlandse studenten naar het buitenland en van buitenlandse studenten naar Nederland. Hierbij beperken we ons tot de mobiliteit van studenten in het hoger onderwijs. Vaak wordt er een onderscheid gemaakt tussen twee soorten mobiliteit in het hoger onderwijs:

- *diplomamigratie*: studenten die hun hele studie in het buitenland volgen, en
- *studiepuntenmigratie*: studenten die een deel van hun studie in het buitenland volgen.

**Figuur 4.1** Aantal studenten dat wereldwijd hoger onderwijs volgt in het buitenland, 1975-2008



Bron: OECD

Getalsmatig zijn er beduidend meer studenten die voor een deel van de studie naar het buitenland gaan dan voor de hele studie. Sinds de start

van het Erasmus/Socrates-programma is het aantal deelnemende studenten sterk gegroeid, van 3.000 studenten in het academisch jaar 1987-1988 naar bijna 183.000 studenten in 2007-2008. Voor Nederlandse studenten geldt dat het bij studiemigratie vaker om studiepuntenmigratie gaat dan om diplomamigratie.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 4.1 wordt ingegaan op inzichten uit de literatuur. In paragraaf 4.2 staan trendcijfers omtrent de diplomamigratie centraal (van buitenlandse studenten naar Nederland en van Nederlandse studenten naar het buitenland). In paragraaf 4.3 wordt ingegaan op studiepuntenmigratie van en naar Nederland. In paragraaf 4.4 geven wij een korte vooruitblik op de in de toekomst te verwachten mobiliteit van studenten. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de belangrijkste conclusies.

#### 4.1 Inzichten uit de literatuur

Zoals reeds vermeld, studeerden in 2008 ongeveer 3,3 miljoen studenten uit het hoger onderwijs in een ander land. Dit is een stijging van 10,7% ten opzichte van een jaar eerder. In de landen van de OESO was de studentenmobiliteit in 2008 gemiddeld 8,5% (OECD, 2010). Ten opzichte van 2000 is het aantal buitenlandse studenten in de OESO gegroeid met 163%. In Nederland bedraagt het aandeel buitenlandse studenten in het hoger onderwijs 6,8%. Dit is minder dan het OESO-gemiddelde, maar ook minder dan in onze buurlanden Duitsland (10,9%) en België (12,2%). Het aantal buitenlandse studenten in Nederland is tussen 2002 en 2008 wel veel sterker gegroeid dan gemiddeld in de landen van de OESO: de groei bedroeg 191%, terwijl de groei veel kleiner was in Duitsland (31%) en België (9%). In deze paragraaf gaan wij in op een aantal bepalende factoren rond studiemigratie, dat wil zeggen de geografische mobiliteit onder studenten. Wij gaan eerst in op de beleidscontext om vervolgens in te gaan op inzichten uit de literatuur omtrent factoren die studiemigratie kunnen verklaren.

##### *Beleidscontext*

De toegenomen mobiliteit van kapitaal, arbeid, goederen en diensten heeft zich vertaald in een toename in de internationalisering van het menselijk kapitaal (OECD, 2010). Studenten, onderwijsinstellingen, bedrijven en overheden zijn in toenemende mate internationaal gericht. *Studenten* kijken naar internationale mobiliteit als een mogelijkheid om hun arbeidsmarktperspectieven te vergroten in een globaliserende economie, en als een mogelijkheid om ervaring op te doen met andere talen en culturen. Internationalisering is voor studenten ook een manier om te investeren in een studie die in eigen land niet of op een kwalitatief lager



niveau wordt aangeboden. Vanuit het oogpunt van *onderwijsinstellingen* helpt de internationale mobiliteit van studenten om de instelling internationaal op de kaart te zetten en draagt het bij aan de internationale academische reputatie. Dit heeft ook baten op landelijk niveau. *Bedrijven* zoeken in toenemende mate naar werknemers met buitenlandervaring, omdat deze een betere taalkennis hebben en beter bekend zijn met andere culturen. *Overheden* stimuleren het opdoen van buitenlandervaring door studenten, omdat buitenlandervaring verrijkend is en het de kennis van andere landen en culturen vergroot. Studiemigratie kan daarbij bijdragen aan de kwaliteit van arbeid, vooral wanneer het de migratie van hoogopgeleiden betreft (Ministerie van Justitie, 2006; ACVZ, 2007). Met name de Europese Unie heeft beleid uitgezet dat internationale mobiliteit van werknemers – en in het bijzonder die van studenten – stimuleert. Twee voorbeelden daarvan zijn het Erasmus/Socrates-programma dat in 1987-1988 is opgestart met als doel het faciliteren van een tijdelijk verblijf in het buitenland voor studenten uit het hoger onderwijs, en de aanbeveling van het Europees parlement van 10 juli 2001 inzake de mobiliteit binnen de Europese Gemeenschap van studenten, personen in opleiding, vrijwilligers, leerkrachten en opleiders. Een belangrijke voorwaarde voor internationalisering in het onderwijs is de erkenning van diploma's. Ook op dit punt spelen internationale en nationale overheden een belangrijke rol (ACVZ, 2007). Immers, als de waarde van een diploma niet erkend wordt in een ander land, is dit nadelig voor de internationale mobiliteit van kennismigranten. De EU speelt op het vlak van diploma-erkenning een belangrijke rol.

Studenten met de nationaliteit van een van de lidstaten van de Europese Unie kunnen in principe vrij in Nederland studeren, mits zij zijn aangenomen door een instelling voor hoger onderwijs om daar een studieprogramma te volgen, voldoende middelen van bestaan hebben en verzekerd zijn tegen ziektekosten. Wanneer zij hun studie in Nederland hebben afgerond, ontlenen zij geen verblijfsrechten meer aan het EU-verdrag als student, maar kunnen zij mogelijk op andere gronden hun verblijf als gemeenschapsonderdaan voortzetten.

Studenten van buiten de EU ('derdelanders') wier reguliere verblijfsvergunning in verband met studie vervalt, moeten in beginsel Nederland wel verlaten. Om deze hoogopgeleide migranten (met minimaal een Bachelortitel) meer mogelijkheden te geven om in Nederland een baan te vinden, kunnen zij echter sinds 20 december 2007 een tijdelijke verblijfsvergunning aanvragen voor de duur van een jaar (voorheen: drie maanden). Binnen dit 'zoekjaar' kunnen zij proberen om in Nederland een baan passend bij een kennismigrant te vinden. De toelatingsprocedure in het kader van de zogenoemde kennismigrantenregeling is eenvoudiger dan voor andere arbeidsmigranten. Men mag bijvoorbeeld werken zonder dat de werkgever daarvoor een tewerkstellingsvergunning hoeft aan te vragen, ook als men uit een normaal gesproken 'TWW-plichtig' land komt

(INDIAC, 2009, zie verder hoofdstuk 3). Men moet dan wel een salaris verdienen boven een bepaald (leeftijdsafhankelijk) minimum. Om het nu voor pas afgestudeerde derdelanders gemakkelijker te maken om binnen de kennismigrantenregeling te vallen, geldt voor degenen die direct na hun studie of tijdens hun zoekjaar een baan vinden een lagere inkomensnorm dan voor andere kennismigranten. Een ander aspect van de regeling voor afgestudeerde studiemigranten is dat men tijdens het zoekjaar mag werken zonder dat de werkgever een TWV hoeft aan te vragen. Een deels vergelijkbare regeling bestaat sinds 1 januari 2009 voor personen die in Nederland of aan een topuniversiteit in het buitenland afgestudeerd of gepromoveerd zijn (INDIAC, 2009).

Een andere ontwikkeling in het nationale beleid met betrekking tot studiemigratie is de voortgaande vereenvoudiging van de aanvraagprocedure voor een verblijfsvergunning op grond van studie voor derdelanders. Deze verblijfsaanvragen worden sinds 1 augustus 2008 alleen nog ingediend door de onderwijsinstanties die met de IND een convenant hebben, in plaats van door de aankomende studenten zelf (INDIAC, 2010). Met de inwerkingtreding van de Wet Modern Migratiebeleid per 1 januari 2011 zijn de aanvraagprocedures voor studie- en kennismigratie verder vereenvoudigd.

#### *De keuze om in een ander land te gaan studeren*

De literatuur met betrekking tot (de determinanten van) studiemigratie is minder uitgebreid dan de literatuur over bijvoorbeeld arbeidsmigratie. Desalniettemin biedt de literatuur over studiemigratie een aantal interessante inzichten. Vanuit economisch perspectief kan de keuze om in het buitenland te studeren – voor het hele curriculum of voor een deel daarvan – worden gezien als een kosten-batenafweging. Hierbij zal een student ervoor kiezen om in een ander land te gaan studeren wanneer het nut van studiemigratie, minus de kosten daarvan, het nut van een studie in eigen land overstijgt (zie bijvoorbeeld Faggian et al., 2007).

Bij deze kosten-batenafweging worden onder andere de volgende aspecten in beschouwing genomen:

- toekomstige arbeidsmarktperspectieven in eigen land die gepaard gaan met ervaring in het buitenland;
- ervaring met internationale mobiliteit vermindert mogelijk de psychologische kosten van toekomstige arbeidsmobiliteit;
- taal en culturele afstand die zowel een kosten- als een batencomponent heeft;
- geografische afstand en het verlies van sociaal kapitaal kunnen de kosten van migratie rechtsreeks beïnvloeden;
- kosten en kwaliteit van het onderwijs die de investering in menselijk kapitaal bepalen.

Deze aspecten van de kosten-batenafweging komen achtereenvolgens aan bod. Daarbij moet worden bedacht dat potentiële bestemmingslanden

kunnen verschillen in de mogelijkheden die zij bieden tot studiemigratie en aansluitende arbeidsmigratie. (Ook) hierdoor kan het ene bestemmingsland aantrekkelijker worden voor internationale studenten dan het andere.

#### *Arbeidsmarktperspectieven in eigen land*

In een internationaliserende economie waarbij werkgevers op zoek zijn naar hoogwaardige werknemers kan worden verwacht dat ervaring in het buitenland tijdens de studie een positief effect heeft op de arbeidsmarktperspectieven van afgestudeerden. Bij arbeidsmarktperspectieven gaat het zowel om de kans op betaalde arbeid na de studie als om de hoogte van het loon. De verwachte betere arbeidsmarktperspectieven zouden een rol kunnen spelen als prikkel om buitenlandervaring op te doen tijdens de studie. Vanuit een menselijk kapitaalmodel zou buitenlandervaring tot een hoger loon kunnen leiden, omdat studenten vaardigheden leren en kennis opdoen (bijvoorbeeld zelfredzaamheid, taal en cultuur) die zij tijdens een studie in eigen land niet – of in mindere mate – opdoen. Vanuit het perspectief van *signaling* kan buitenlandervaring ook een positief effect hebben op het loon en de participatiekans. Dit komt doordat recent afgestudeerden geen arbeidservaring hebben opgedaan en potentiële werkgevers de buitenlandervaring als een signaal zien voor een hogere productiviteit.

Uit een studie naar Mexicaanse afgestudeerden blijkt dat afgestudeerden met buitenlandervaring een hoger loon verdienen dan afgestudeerden zonder buitenlandervaring (Palifka, 2009). Daar staat tegenover dat studenten met buitenlandervaring langer zoeken naar hun eerste baan. Dit zou te maken kunnen hebben met het feit dat veel studenten met buitenlandervaring eerst nog naar hun land van studie teruggaan alvorens een baan te zoeken. Oosterbeek en Webbing (2006) laten ook zien dat buitenlandervaring door Nederlandse studenten gepaard gaat met een hoger loon, maar niet met een hogere participatiekans. Uit analyses van Engelse data, uitgevoerd door King en Ruiz-Gelices (2003), komt daarentegen naar voren dat afgestudeerden die tijdens hun curriculum een jaar in het buitenland hebben doorgebracht een grotere kans hebben om deel te nemen aan een postuniversitaire studie, betere banen hebben met een hoger loon en minder vaak werkloos zijn. De Grip et al. (2010) komen aan de hand van internationale data met betrekking tot bètatechnische afgestudeerden tot de conclusie dat het verwachte loonniveau en arbeidsmarktperspectieven (een ruime vraag naar arbeid) bepalend zijn bij de migratiebeslissing. Allen en Van der Velden (2007) laten aan de hand van diezelfde data zien dat afgestudeerden met buitenlandervaring tijdens de studie ongeveer vijf jaar na afstuderen iets vaker zonder baan zijn, maar dat degenen die werk hebben relatief meer verdienen. De vraag in deze studies blijft echter of er sprake is van een causaal verband tussen buitenlandervaring en loon: is het loon hoog door de buitenlandervaring

of spelen andere niet waargenomen factoren (zoals verschillen in productiviteit) een rol?

#### *Toekomstige internationale mobiliteit*

Uit veel studies is gebleken dat personen die in het verleden mobiel zijn geweest, dat later in hun loopbaan weer zijn (DaVanzo, 1983) en dat zij vaker geneigd zijn nogmaals te migreren (zie bijvoorbeeld Fouarge & Ester, 2009). Eerdere ervaring met migratie verhoogt de kans op het opnieuw migreren, ook nadat men weer is teruggekeerd naar het land van herkomst. Men heeft dan ervaring opgebouwd met betrekking tot het leven in een ander land en heeft hierdoor betere informatie over de kosten en baten – in het bijzonder de psychologische en emotionele kosten en baten – van migratie (DaVanzo, 1983; Liebig & Sousa-Poza, 2004). Dat er sprake is van een grotere neiging tot migratie na een eerdere migratie geldt ook voor studenten, zo blijkt uit meerdere studies.<sup>1</sup> Constant en D'Agosto (2008) laten voor afgestudeerde Italianen zien dat buitenlandervaring een belangrijke determinant is voor mobiliteit naar de rest van Europa. King et al., (2004) tonen met gegevens voor Engeland aan dat de kans dat een student in een ander land gaat studeren mede wordt bepaald door eerdere ervaring met migratie. Faggian et al. (2007a) laten zien dat mobiliteit van studenten uit Wales en Schotland tijdens de studie medebepalend is voor geografische mobiliteit op de arbeidsmarkt. King en Ruiz-Gelices (2003) laten met Engelse data zien dat studenten die gedurende de studie een jaar in het buitenland hebben doorgebracht – doorgaans binnen het Erasmus/Socrates-programma – een grotere kans hebben om hun verdere loopbaan (deels) in het buitenland te doorlopen. Ook Parey en Waldinger (2008) tonen aan dat Duitse studenten die in het kader van het Erasmus/Socrates-programma een jaar in het buitenland hebben doorgebracht, een grotere kans hebben om later ook in het buitenland werkzaam te zijn. Een van de arbeidsmarktgevolgen van studiemigratie lijkt dus een hogere mate van internationale mobiliteit na de studie te zijn.

#### *Taal en cultuur*

Vanuit het menselijkapitaalperspectief wordt arbeidsmigratie verklaard vanuit de verwachte toekomstige positieve effecten op 'employability' en loon (Sjaastad, 1962; Harris & Todaro, 1970). De motieven van studenten om in het buitenland te gaan studeren zijn echter lang niet altijd gerelateerd aan toekomstige carrièreperspectieven. Persoonlijke ontwikkeling, het verbeteren van taalvaardigheden en het leren kennen van andere culturen zijn motieven die bij studenten eveneens een belangrijke rol kunnen spelen. Dit blijkt onder andere uit studies van Olser (1998) en King en

<sup>1</sup> Studenten zijn ook vaak voorlopers geweest als het gaat om migratie van arme naar rijke landen (Skeldon, 1997).

Ruiz-Gelices (2003). Studenten met buitenlandervaring, zo laat de studie door King en Ruiz-Gelices (2003) ook zien, tonen een grotere belangstelling voor Europese vraagstukken. De motivatie van studenten om buitenlandervaring op te doen is een combinatie van opleidingsdoelen, behoefte aan reizen, zoektocht naar avontuur en carrière doelen (King, 2002). Ondanks het feit dat studenten niet altijd expliciete carrière doelen hebben bij hun keuze om buitenlandervaring op te doen tijdens de studie, kan de opgedane ervaring het gemakkelijker voor hen maken om een baan in het buitenland te zoeken en bovendien kan de ervaring met een andere taal en cultuur ook een pre zijn voor werkgevers in het eigen land. Taal zou kunnen verklaren waarom Angelsaksische landen en Franstalige landen populaire bestemmingen zijn voor studenten en waarom Nederland bijvoorbeeld Surinaamse studiemigranten kent. Cultuur zou de populariteit van Zuid-Europese landen kunnen verklaren. Maar taal en cultuur kunnen juist ook een barrière voor mobiliteit van studenten zijn. Zo heeft onderzoek laten zien dat taalkundige en culturele afstand een remmende werking heeft op arbeidsmobiliteit (Belot & Ederveen, 2006). Zo is het voor een Nederlandse student die geen Spaans spreekt nagenoeg onmogelijk om in Spanje te studeren, omdat daar nagenoeg geen studieprogramma in het Engels wordt aangeboden. Andersom is het niet moeilijk voor een Spaanse student die geen Nederlands spreekt om naar Nederland te komen voor een studie, omdat hier veel programma's in het Engels worden aangeboden. Over het algemeen zou men kunnen stellen dat de groei in het aanbod van Engelstalige programma's een gunstig effect heeft gehad op de studiemigratie (OECD, 2010).

#### *Geografische afstand*

De geografische afstand wordt door Sjaastad (1962) opgevoerd als een remmende factor voor migratie. Hoe verder weg de bestemming, des te kleiner de kans dat men daarnaartoe gaat. Ook voor studiemigratie is dit het geval. Dit geldt in het bijzonder voor studiepuntenmigratie, waarvoor geldt dat er een kortere terugverdienperiode is voor de gemaakte kosten van migratie.

Migratie brengt volgens de literatuur ook kosten met zich mee in termen van verlies aan sociaal kapitaal (Munton, 1990; Belot & Ermisch, 2006). Dit komt doordat het moeilijker is om sociale netwerken te onderhouden als men in het buitenland verblijft. Dit geldt des te meer als de geografische afstand groot is. De beschikbaarheid van sociale netwerken in het land van bestemming kan daarentegen de beslissing om al dan niet in een ander land te studeren juist bevorderen (Massey et al., 1993). Het is echter de vraag hoe zwaarwegend de argumenten van geografische afstand en sociaal kapitaal zijn in het geval van studenten. Andere directe kosten van studiemigratie nemen de laatste jaren af: de kosten van vervoer nemen af (denk aan goedkope vluchten) terwijl de communicatiemogelijkheden steeds sneller en goedkoper worden.

*Kosten en kwaliteit van het onderwijs*

De kosten van studeren aan een universiteit of hogeschool zijn eveneens medebepalend voor de keuze om al dan niet in het buitenland te studeren. In de meeste landen behorende tot de Europese Economische Ruimte (EER) wordt er, voor wat de kosten betreft, een onderscheid gemaakt tussen studenten uit de EER en die van buiten de EER (OECD, 2010). De meeste studenten van buiten de EER moeten, in tegenstelling tot hun tegenhangers van binnen de EER, wel de volledige kosten van hun opleiding betalen waardoor de kosten voor hen hoger zijn. De relatief hoge kosten van studeren in de VS en het relatief groeiende aanbod van alternatieve bestemmingen voor migratiestudenten zou volgens de OESO kunnen verklaren waarom het aandeel van migratiestudenten in de VS is afgenomen in de periode 2000-2007 (OECD, 2010).

Subsidies kunnen de studiemobiliteit bevorderen. Met name het Erasmus/Socrates-programma is vanuit dat perspectief interessant. Sinds de start daarvan in 1987 hebben er 2 miljoen studenten aan deelgenomen, en ongeveer 90% van de Europese universiteiten doet aan het programma mee. Eerder in deze paragraaf hebben wij literatuur besproken waaruit blijkt dat buitenlandervaring, onder andere door deelname aan het Erasmus/Socrates-programma, positieve effecten heeft op de kans op migratie later in de loopbaan. Ook het Nederlandse Talentenprogramma, dat aan excellente studenten de mogelijkheid biedt om tijdens of na hun studie 6 tot 24 maanden in het buitenland te studeren, heeft positieve effecten op de studiemigratie onder studenten (Oosterbeek & Webbink, 2006).

Verder zou de meeneembaarheid van studiefinanciering de internationale mobiliteit van Nederlandse studenten kunnen stimuleren. Sinds 2007 kunnen Nederlandse studenten een aanvraag indienen voor het meeneemen van de studiefinanciering voor een studie (of een deel daarvan) in het buitenland.<sup>2</sup>

De kwaliteit van het onderwijs, ten slotte, kan ook bepalend zijn voor de studiemigratie. Verbik en Lasanowski (2007) laten zien dat internationale reputatie en kwaliteit van het onderwijs de aantrekkelijkheid van een land onder studiemigranten kan bepalen. Dit zou het hoge aantal studiemigranten aan bepaalde universiteiten in de VS kunnen verklaren.

## 4.2 Diplomamigratie

Bij diplomamigratie, ook wel diplomamobiliteit genoemd, zijn studenten van plan om een studie in het buitenland te voltooien en aldaar een diploma of graad te behalen. In deze paragraaf wordt allereerst ingegaan op de

2 Het effect daarvan zal, door het beperkte tijdsbestek sinds de invoering van deze mogelijkheid, in de hierop volgende paragrafen niet besproken kunnen worden. In het studiejaar 2007-2008 zijn er 1.952 aanvragen binnengekomen. In het daaropvolgende studiejaar waren er 2.732 aanvragen ([www.studned.nl](http://www.studned.nl)).

inkomende diplomamobiteit, waarbij het gaat om buitenlandse studenten die naar Nederland komen om een hele studie in het hoger onderwijs te volgen. Daarna wordt in deze paragraaf de uitgaande diplomamobiteit van Nederlandse studenten uit het hoger onderwijs (hbo en wo) besproken. Om diplomamigratie te meten wordt in dit hoofdstuk aangesloten bij de definitie van het Nuffic (zie box 4.1).

#### **Box 4.1 Definitie studiemigranten**

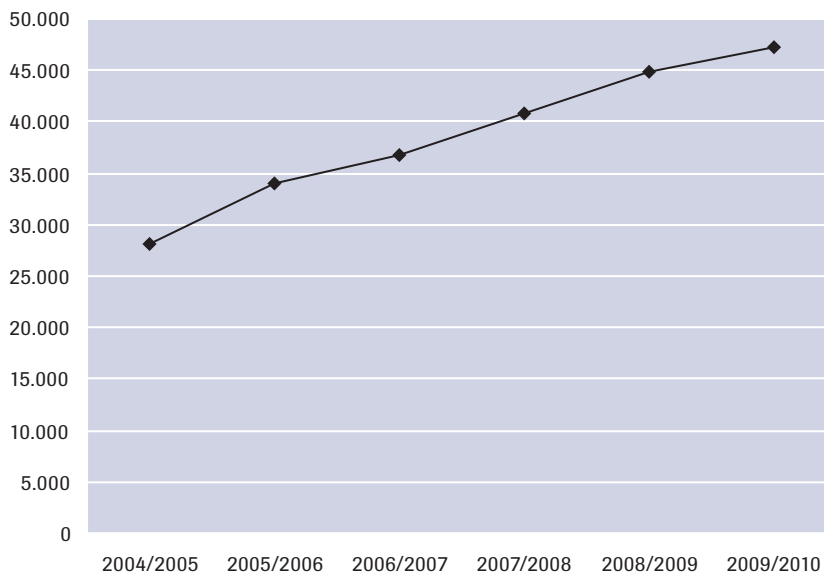
Studiemobiteit is vaak gemeten aan de hand van de nationaliteit van studenten: studenten met een buitenlandse nationaliteit in het hoger onderwijs zijn dan als studiemigrant aangemerkt. Dit heeft een belangrijk nadeel. Buitenlanders in het hoger onderwijs die in het land waar zij studeren zijn geboren of om een andere reden dan studiemigratie naar het betreffende land zijn gemigreerd, worden in dat geval onterecht als studiemigrant aangemerkt. Echter, sinds enkele jaren werken OESO, UNESCO en Eurostat samen aan de ontwikkeling van betere statistieken rond diplomamobiteit. Bij voorkeur wordt hierbij uitgegaan van het land waar studenten woonachtig zijn: wie in een bepaald land woont maar in een ander land studeert, is studiemigrant. In sommige landen wordt uitgegaan van het land waar men de vooropleiding heeft genoten: is dat een ander land dan het land waar men nu studeert, dan is men studiemigrant. Deze alternatieve definitie van OESO/UNESCO/Eurostat heeft als groot voordeel dat deze het fenomeen van studiemigratie beter vangt. Een belangrijk nadeel is echter dat de op deze manier verkregen datareeksen slechts enkele jaren bestrijken. Vanwege de beschikbaarheid van data, is besloten om uit te gaan van nationaliteit als criterium voor studiemigratie. Dit is de definitie die door het Nuffic ook gebruikt wordt om consistente tijdreeksen te kunnen presenteren. Indien bij sommige statistieken uitgegaan wordt van een andere definitie, zal dit duidelijk in de tekst worden aangegeven.

#### **4.2.1 Inkomende diplomamobiteit**

Het aantal buitenlandse studenten in het bekostigd Nederlands hoger onderwijs is de afgelopen jaren toegenomen (zie figuur 4.2). In vergelijking met het aantal buitenlandse studenten in het Nederlands hoger onderwijs in 2004/2005 (28.200) is dit aantal in 2009/2010 met 67% gestegen tot zo'n 47.200. Ruim de helft van deze stijging wordt veroorzaakt door de groei van het aantal Duitse studenten in het hoger onderwijs (Nuffic, 2009). Het aantal buitenlandse studenten in het bekostigd Nederlands hoger onderwijs is overigens niet alleen in absolute maar ook in relatieve zin gestegen. Bestond in 2004/2005 5,2% van de totale studentenpopulatie in het Nederlandse hoger onderwijs uit buitenlandse studenten, in 2008/2009 was dit gestegen naar 7,4%.

De groei van het aantal buitenlandse studenten in het Nederlandse hoger onderwijs heeft zeer waarschijnlijk te maken met de toename van het aantal Engelstalige opleidingen en cursussen dat in het hoger onderwijs wordt aangeboden. Dit is in lijn met de eerder in dit hoofdstuk besproken literatuur. De Nuffic-cijfers wijzen er inderdaad op dat het totaal aantal Engelstalige opleidingen en cursussen in het Nederlandse hoger onderwijs is gestegen van circa 1.150 in 2005/2006 naar 1.455 in 2008/2009 (Nuffic, 2009a). Dit betekent dat het totaal aantal Engelstalige programma's (opleidingen en cursussen) in het hoger onderwijs binnen enkele jaren tijd met ruim een kwart is toegenomen. Het aantal Engelstalige opleidingen hierbinnen is toegenomen van ongeveer 800 in 2005/2006 tot 1.040 in 2008/2009. Het overige deel bestaat uit Engelstalige cursussen.

**Figuur 4.2** Buitenlandse diplomamobiele studenten in door overheid bekostigd Nederlandse hoger onderwijs, 2004/2005-2009/2010



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

Bron: Nuffic

Een vergelijking van het aantal inkomende diplomamigranten en uitgaande diplomamigranten leert dat Nederland meer buitenlandse studenten binnenkrijgt dan dat het uitzendt. Studiemigranten zoeken en vinden vaak een baan in het land waar zij gestudeerd hebben. De Nederlandse arbeidsmarkt zal mede hierdoor steeds verder internationaliseren. Zoals hiervoor is vermeld, wordt dit door de Nederlandse overheid sinds eind 2007 ook nadrukkelijk gestimuleerd. De genoemde beleidsmaatregelen



hebben mogelijk bijgedragen aan de voortzetting van de groei van het aantal buitenlandse studenten in het Nederlandse hoger onderwijs. Verder blijkt dat de verhouding tussen het aantal mannelijke en het aantal vrouwelijke buitenlandse studenten in het bekostigd Nederlands hoger onderwijs aan verandering onderhevig was gedurende de afgelopen jaren. Daar waar in 1998/1999 nog 54% van de buitenlandse studenten man was, was in 2008/2009 het merendeel van deze buitenlandse studenten van het vrouwelijke geslacht. In laatstgenoemd studiejaar was nog 'slechts' 43% van de studenten man.

#### *Herkomstlanden*

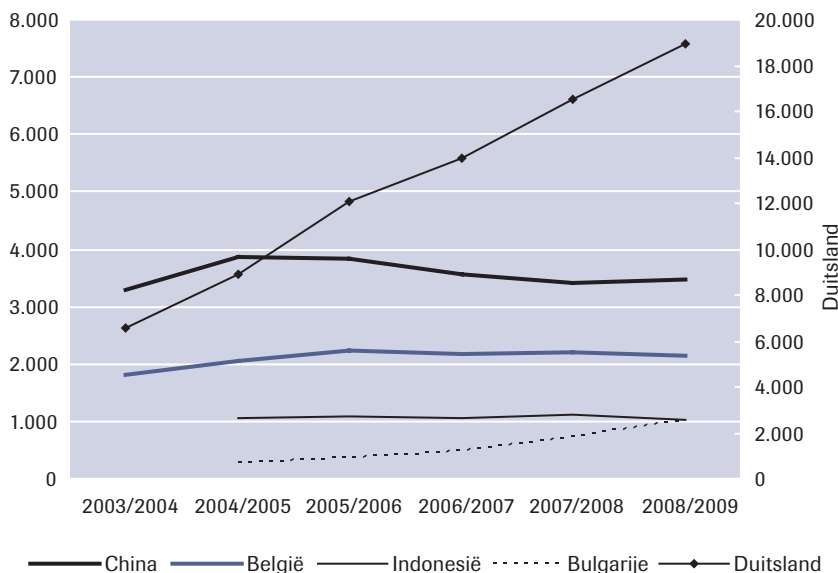
Figuur 4.3 laat de belangrijkste herkomstlanden zien van buitenlandse studenten die naar Nederland zijn gekomen om een volledige studie te volgen in de periode van studiejaar 2003/2004 tot en met studiejaar 2008/2009. Uit de figuur blijkt duidelijk dat Duitse studenten veruit de meeste inkomende diplomabiliteit voor hun rekening nemen. Gemiddeld genomen volgden in de periode 2003/2004 en 2008/2009 jaarlijks 12.850 Duitsers een volledige studie in Nederland. Bovendien kan worden geconcludeerd dat dit aantal de laatste jaren ook nog eens sterk is gestegen. Ten opzichte van het studiejaar 2003/2004 is het aantal Duitse diplomastudenten in Nederland in 2008/2009 zelfs bijna verdrievoudigd. Naast de korte afstand tot Nederland en het feit dat veel opleidingen in het Engels worden gegeven, spelen de intensieve begeleiding, en het informeler en kleinschaliger karakter van de opleidingen in Nederland hierbij een rol. Een vergelijking tussen de cijfers in figuur 4.3 en 4.2 met betrekking tot 2008/2009 leert dat ongeveer 42% van de buitenlandse studenten die voor een diploma naar Nederland komen, bestaat uit Duitse studenten. Tevens blijkt uit figuur 4.3 dat er in deze periode veel Chinezen naar Nederland zijn gekomen om een diploma te behalen. Gemiddeld genomen studeerden er in deze periode jaarlijks bijna 3.600 Chinese studenten in Nederland. Dat de Chinese nationaliteit goed vertegenwoordigd is onder de buitenlandse studenten in Nederland, komt volgens INDIAC (2010, p. 52) doordat de Chinese overheid studenten stimuleert om kennis op te doen in het buitenland en deze vervolgens terug te brengen naar China. Om studenten die bereid zijn om naar het buitenland te gaan voor Nederland geïnteresseerd te krijgen, wordt Nederland door het ministerie van OCW actief onder Chinese studenten gepromoot als bestemmingsland. Nadat het aantal Chinese studenten enkele jaren gedaald is, nam dit aantal in 2008/2009 voor het eerst weer enigszins toe. België staat op de derde plaats als belangrijk herkomstland van inkomende diplomamobiele studenten. Jaarlijks studeren er circa 2.100 Belgische diplomamobiele studenten in Nederland. Hun aantal bleef vrijwel constant gedurende de hier getoonde periode. Bovendien studeren er elk jaar gemiddeld zo'n 1.070 Indonesiërs in Nederland. Indonesië is daarmee het tweede niet-Europese herkomstland uit

de top 5 van inkomende diplomamobiele studenten in Nederland. Dit heeft waarschijnlijk veel te maken met de historische banden tussen beide landen. Data van OESO laten zien dat er inderdaad relatief veel Indonesische studenten in Nederland zijn in vergelijking met buurlanden België en Duitsland.

Polen nam in de afgelopen periode gemiddeld genomen de vijfde plaats in qua studenten die voor een volledige studie naar Nederland kwamen. Jaarlijks studeerden een kleine 800 Poolse studenten in ons land. In 2005/2006 zien we een toename van de inkomende diplomamobiele Poolse studenten van maar liefst 45%. Deze aanzienlijke stijging hangt waarschijnlijk nauw samen met de toetreding tot de EU van dit land die één jaar eerder plaatsvond.

Andere, niet in de figuur opgenomen, herkomstlanden met veel diplomamobiele studenten die naar Nederland komen zijn Bulgarije, Turkije, Marokko, Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Suriname. Met name de recente opmars van Bulgarije springt in het oog. Kwamen er in 2004/2005 nog 'slechts' 285 Bulgaarse studenten naar Nederland om een volledige studie te volgen, afgelopen studiejaar bezette Bulgarije met ruim 1.000 inkomende studenten voor het eerst de vijfde plaats. Tot slot blijkt dat ruim 11% van het totaal aantal in Nederland studerende buitenlandse diplomamobiele studenten uit de EU, afkomstig is uit de nieuwe EU-landen (Nuffic, 2009).

**Figuur 4.3 Top 5 herkomstlanden diplomamobiele studenten in Nederland, 2003/2004-2008/2009**



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

Bron: Nuffic

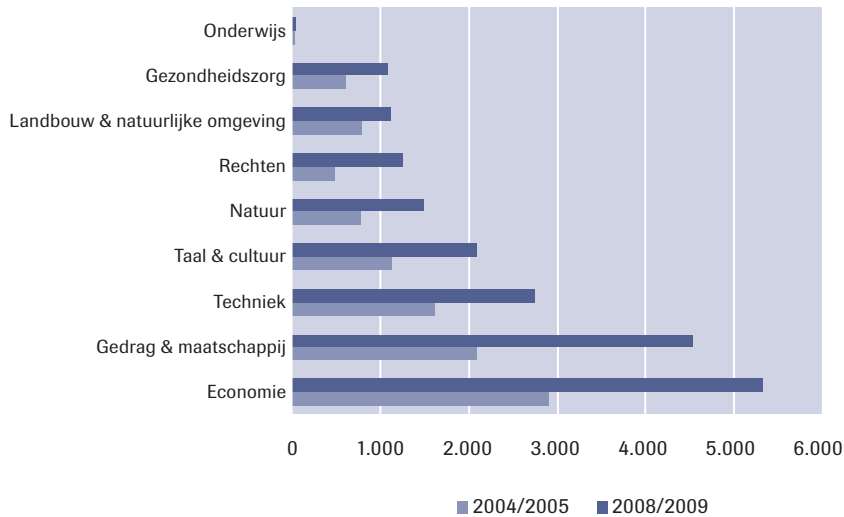
Met betrekking tot de diplomamobiliteit van buitenlandse studenten naar Nederland is het mogelijk om dieper in te gaan op de keuze van een studierichting. Hierna wordt eerst de keuze van een studierichting van inkomende buitenlandse studenten in het wetenschappelijk onderwijs besproken. Vervolgens wordt hetzelfde gedaan voor inkomende buitenlandse studenten in het hoger beroepsonderwijs.

#### *Studierichtingen binnen het wetenschappelijk onderwijs*

Het totaal aantal buitenlandse wo-studenten in Nederland is tussen 2004/2005 en 2008/2009 met bijna 90% toegenomen tot circa 19.750. Voor elke opleidingsrichting geldt dat het absolute aantal buitenlandse studenten dat naar Nederland komt om te studeren is toegenomen. Buitenlandse studenten die naar Nederland komen, kiezen binnen het wetenschappelijk onderwijs (w.o.) het vaakst voor economie (zie figuur 4.4), wellicht door het sterk internationale karakter van de opleiding. In 2004/2005 studeerden ruim 2.900 van het totaal aantal buitenlandse w.o.-studenten (10.450) in een economische richting. In 2008/2009 was dat aantal gestegen tot ruim 5.300. Het deel van de inkomende w.o.-studenten dat voor economie kiest is min of meer constant gebleven gedurende deze periode. Ruim een kwart van de buitenlandse w.o.-studenten in Nederland kiest voor een economische studie. Ter vergelijking: ongeveer 16% van de Nederlandse studenten studeert economie. Andere populaire studierichtingen onder inkomende buitenlandse studenten in het wetenschappelijk onderwijs liggen op het terrein van gedrag en maatschappij. Sinds 2004/2005 is het aantal buitenlandse w.o.-studenten dat een studie op het gebied van gedrag en maatschappij in Nederland volgt meer dan verdubbeld, tot bijna 4.550 in 2008/2009.

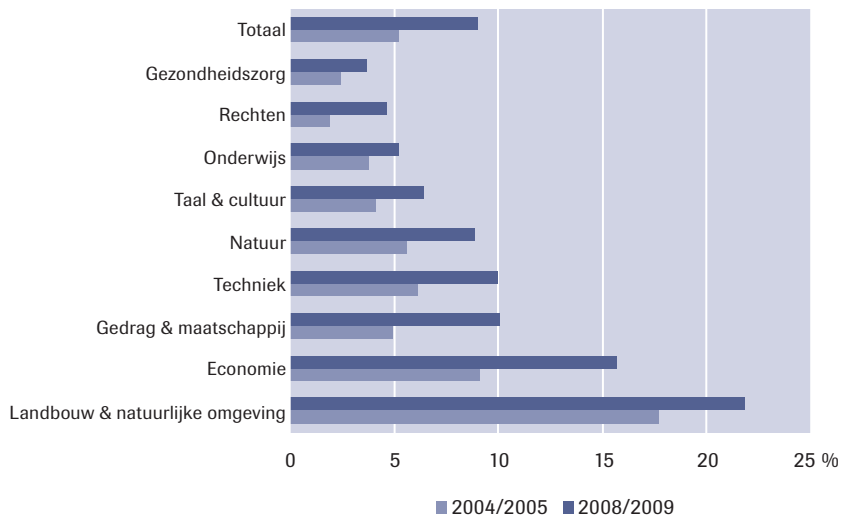
Naast het absolute aantal buitenlandse studenten per studierichting kan ook gekeken worden naar het aandeel buitenlandse studenten per studierichting. Dit geeft een beeld van de internationalisering binnen de verschillende studierichtingen in Nederland. Zoals blijkt uit figuur 4.5 is het totaal aantal buitenlandse studenten in het bekostigd wetenschappelijk onderwijs tussen 2004/2005 en 2008/2009 gestegen van 5,3% naar 9,0%. Dit wijst op een toename van de internationalisering binnen het Nederlands wetenschappelijk onderwijs in de voorbije jaren. Geconcludeerd kan worden dat studierichtingen op het gebied van landbouw en natuurlijke omgeving relatief gezien de meeste buitenlandse studenten trekken. Dit komt door de sterke internationale reputatie van Nederland op dit gebied. In 2008/2009 was ruim één op de vijf studenten in de landbouw van buitenlandse afkomst. Naast de landbouw is er ook bij economie sprake van een behoorlijke mate van internationalisering. Het aandeel buitenlandse w.o.-studenten in de economie is van alle studierichtingen het meest gestegen (6,6 procentpunten) ten opzichte van het niveau van 2004/2005.

**Figuur 4.4** Buitenlandse studenten in het bekostigde Nederlandse w.o., per studierichting, 2004/2005 en 2008/2009



Zie tabel b4.2 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.  
Bron: Nuffic

**Figuur 4.5** Percentage buitenlandse studenten in het bekostigde Nederlandse w.o., per studierichting, 2004/2005 en 2008/2009

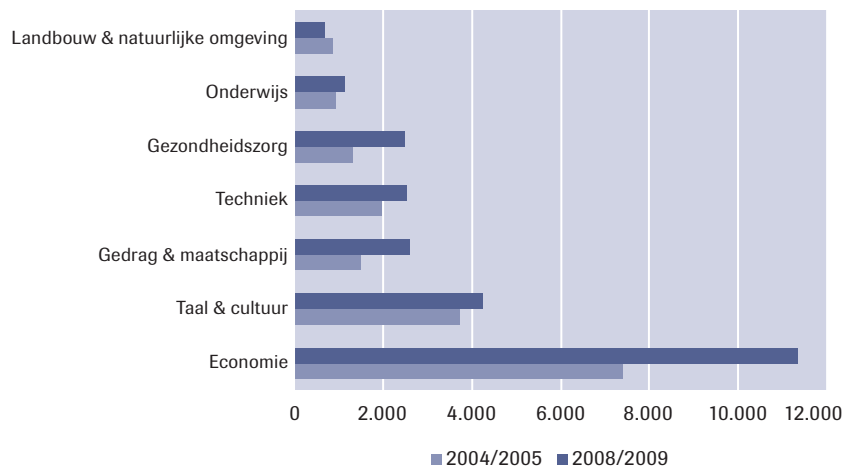


Zie tabel b4.2 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.  
Bron: Nuffic

*Studierichtingen binnen het hoger beroepsonderwijs*

Buitenlandse studenten die in het kader van hun studie in het hoger onderwijs naar Nederland komen, kunnen natuurlijk ook voor een hbo-opleiding kiezen. Figuur 4.6 illustreert de ontwikkeling van het aantal buitenlandse studenten in het bekostigde hbo naar studierichting. De figuur vergelijkt dit aantal voor 2004/2005 en 2008/2009. In het studiejaar 2004/2005 volgden circa 17.750 buitenlandse studenten een opleiding aan een hogeschool in Nederland. In 2008/2009 was hun aantal met 41% gestegen tot ongeveer 25.050. Buitenlandse economiestudenten namen het grootste deel van deze stijging voor hun rekening. In 2004/2005 was het aantal buitenlandse studenten in de economie al het grootst, maar sindsdien is dit aantal ook nog eens met 53% het sterkst gestegen van alle richtingen, tot 11.350 studenten in 2008/2009. Op Nederlandse hogescholen zijn daarnaast veel buitenlandse studenten met een opleiding op het gebied van taal en cultuur te vinden. In 2008/2009 volgden bijna 4.275 buitenlanders een hbo-opleiding in deze richting.

**Figuur 4.6 Buitenlandse studenten in het bekostigde Nederlandse hbo, per studierichting, 2004/2005 en 2008/2009**

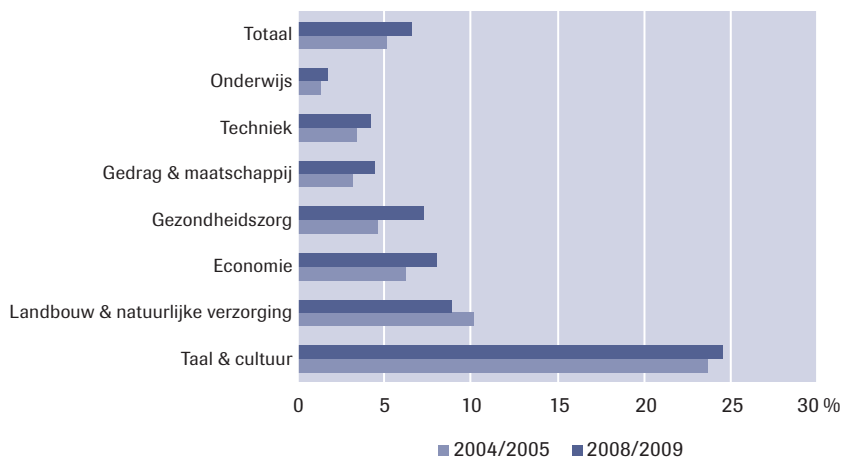


Zie tabel b4.3 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.  
Bron: Nuffic

Ook op hbo-niveau is gekeken naar het aandeel buitenlandse studenten (figuur 4.7). In 2008/2009 is de leerlingenpopulatie iets internationaler geworden in vergelijking met 2004/2005. Van alle hbo-studenten in Nederland was in 2008/2009 6,5% van buitenlandse herkomst. Het hbo blijft daarmee iets achter qua internationalisering ten opzichte van het w.o. (9,0%). Als het percentage buitenlandse hbo-studenten per richting wordt bekeken, valt op dat studierichtingen op gebied van taal en cultuur er met

kop en schouders bovenuit steken. In deze richting is nagenoeg één op de vier studenten van buitenlandse herkomst. De landbouw is de enige studierichting waarin het percentage buitenlandse studenten is afgenomen ten opzichte van 2004/2005.

**Figuur 4.7** Percentage buitenlandse studenten in het bekostigde Nederlandse hbo, per studierichting, 2004/2005 en 2008/2009



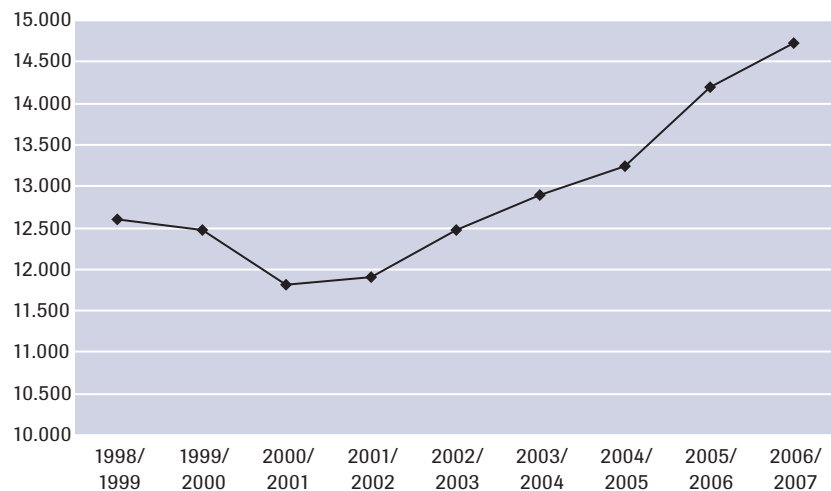
Zie tabel b4.3 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.  
Bron: Nuffic

#### 4.2.2 Uitgaande diplomabiliteit

Figuur 4.8 laat het aantal Nederlandse studenten zien dat in de periode 1998/1999 en 2006/2007 voor een diploma in het buitenland studeerde. Gedurende deze periode studeerden jaarlijks gemiddeld bijna 13.000 Nederlandse studenten in het buitenland. Na een lichte daling van de Nederlandse uitgaande diplomabiliteit tot 2000/2001, was er een geleidelijke toename te zien tot ruim 14.700 Nederlandse diplomamobiele studenten in 2006/2007. Over het algemeen kan dus geconcludeerd worden dat het absolute aantal Nederlandse diplomamobiele studenten in het buitenland de voorbije jaren aanzienlijk is toegenomen (met circa 25%). Dit lijkt te wijzen op de eerder aangehaalde trend van internationalisering die opbrengsten van mobiliteit doet toenemen. Bovendien dalen de kosten van studiemigratie doordat reizen steeds goedkoper wordt en de waarde van diploma's steeds gemakkelijker vergeleken kan worden. Aangezien de studentenpopulatie in het hoger onderwijs in dezelfde periode echter eveneens toegenomen is, moet tevens gekeken worden naar de relatieve ontwikkeling van het aantal Nederlandse studenten dat een

complete studie in het buitenland volgt. Relatief gezien stijgt het aantal Nederlandse studenten dat de voorbije jaren voor een diploma naar het buitenland gaat nauwelijks. In 2006/2007 bestond het totaal aantal ingeschrevenen in het Nederlands hoger onderwijs uit ruim 590.100 studenten. Van deze totale groep trok 2,5% naar het buitenland om een hele studie te volgen. Dit was slechts marginaal hoger dan in de jaren ervoor. In 2005/2006 studeerde namelijk 2,4% van de totale groep Nederlandse studenten uit het hoger onderwijs in het buitenland en een jaar daarvoor was dit 2,3%. De conclusie dat de diplomamobiliteit van Nederlandse studenten stijgende is, dient dus in belangrijke mate gerelativeerd te worden.

**Figuur 4.8** Ontwikkeling aantal Nederlandse diplomamobiele studenten in het buitenland, 1998/1999-2006/2007



Zie tabel b4.4 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: Nuffic

#### *Bestemmingslanden*

De vraag is echter niet alleen hoeveel Nederlandse studenten naar het buitenland vertrekken om hun diploma te behalen, maar daarnaast vooral ook waar zij naartoe gaan. Als Nederlandse studenten ervoor kiezen om een volledige studie in het buitenland te gaan volgen (diplomamigratie), dan kiest bijna 80% voor een studie in één van de andere EU-lidstaten (Nuffic, 2009). Dit zou erop kunnen duiden dat de kosten van langeafstandstudiemigratie relatief zwaar wegen. We hebben hier echter ook te maken met de constatering dat diplomavergelijkbaarheid belangrijk is voor studiemigratie (zie paragraaf 4.1). Deze vergelijkbaarheid is beter gewaarborgd binnen de EU dan daarbuiten.

Figuur 4.9 geeft de populairste bestemmingslanden weer voor diplomamigratie van Nederlandse studenten voor de jaren 1998/1999-2005/2006. In deze periode kozen de meeste Nederlandse studenten die voor een diploma naar het buitenland gingen voor een studie in het Verenigd Koninkrijk. Gemiddeld gingen hier jaarlijks 2.900 Nederlandse studenten naartoe. De populariteit van het Verenigd Koninkrijk heeft waarschijnlijk mede met de taal te maken.

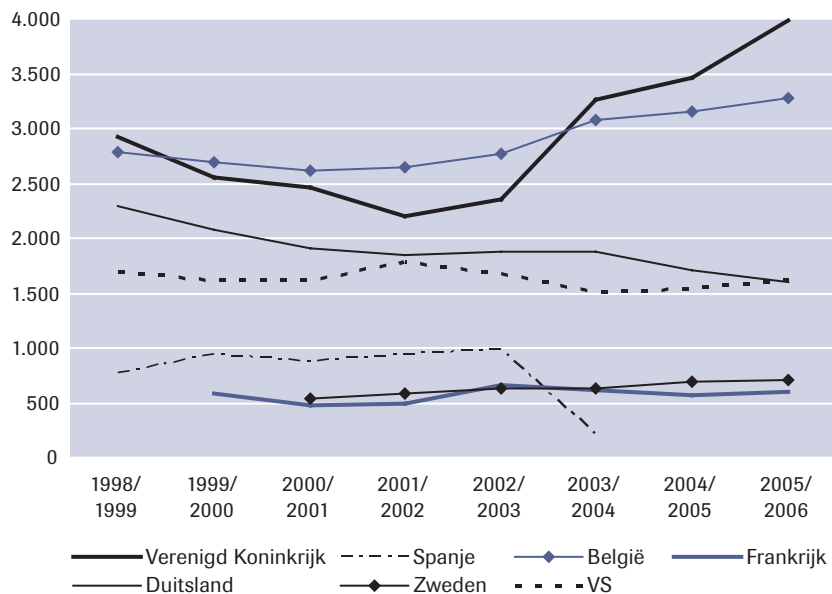
Het Verenigd Koninkrijk wordt als belangrijk bestemmingsland op korte afstand gevolgd door België. De populariteit van België kan worden verklaard uit het feit dat dit land geen numerus fixus hanteert en sommige Nederlandse studenten die uitgeloot worden bij Nederlandse universiteiten (bijvoorbeeld geneeskunde) ervoor kiezen om een studie in België te gaan volgen. Dat België en Nederland buurlanden zijn, met dus een korte reisafstand en korte culturele en taalkundige afstand, kan de populariteit van België ook mede verklaren.

Kijken we naar de populariteit van beide bestemmingslanden in figuur 4.9, dan valt op dat beide landen elkaar afwisselden als populairste en op één na populairste bestemmingsland. Kozen de meeste Nederlandse diplomamobiele studenten tussen 1999/2000 en 2002/2003 nog voor België, vanaf studiejaar 2003/2004 waren er weer meer studenten die voor het Verenigd Koninkrijk kiezen dan voor België. Het aantal Nederlandse studenten dat naar België gaat om een diploma te behalen, is de afgelopen jaren gestaag toegenomen. De lagere kosten van een studie in België vergeleken met Nederland kunnen hierbij een rol spelen. De ontwikkeling van het aantal Nederlandse diplomamobiele studenten in het Verenigd Koninkrijk vertoont daarentegen een ander verloop. Dit aantal daalde eerst enkele jaren en bereikte zijn laagste punt in het studiejaar 2000/2001. Vervolgens is er sprake van een aanzienlijke stijging (ruim 80%) tot 2005/2006. Nagenoeg 4.000 Nederlandse diplomamobiele studenten studeerden in dat studiejaar in het Verenigd Koninkrijk. De reden hiervoor heeft vermoedelijk te maken met het goed leren van de Engelse taal, hetgeen van steeds grotere waarde is op de arbeidsmarkt voor hoogopgeleiden. Na het Verenigd Koninkrijk en België is Duitsland de populairste bestemming voor Nederlandse diplomamobiele studenten in het buitenland. Gemiddeld gaan er jaarlijks 1.900 Nederlandse studenten naar Duitsland met het doel daar hun diploma te halen. Uit de figuur blijkt echter dat er sprake is van een dalende trend voor Duitsland. Ten opzichte van het niveau van 1998/1999 is het aantal Nederlandse studenten dat voor een diploma naar Duitsland gaat in 2005/2006 zelfs met 30% afgenomen. De Verenigde Staten van Amerika (VS) is het populairste niet-Europese bestemmingsland voor Nederlandse diplomamobiele studenten. In 2005/2006 zijn er zelfs iets meer studenten die kiezen voor een volledige studie in de VS dan in Duitsland. Gemiddeld studeerden er jaarlijks 1.630 Nederlanders in de VS. Daarmee neemt de VS een vierde plaats in als belangrijk bestemmingsland. De afname van het aantal Nederlandse



diplomabiole studenten in de VS na 2001 houdt waarschijnlijk verband met de verscherpte toelatingseisen in dit land na de terreuraanslagen van 11 september 2001. In de volgende paragraaf komen wij uitgebreid terug op diplomamigratie van Nederlandse studenten naar de VS. Spanje completeert de top 5 van belangrijkste bestemmingslanden voor Nederlandse diplomabiole studenten in de periode 1998/1999-2005/2006. Tot en met studiejaar 2002/2003 studeerden er jaarlijks gemiddeld 900 Nederlandse studenten in het kader van hun diploma in Spanje. De flinke afname van bijna 80% in 2003/2004 wordt naar alle waarschijnlijkheid veroorzaakt door registratieperikelen (Nuffic, 2007). Tot slot zijn Frankrijk en Zweden landen van bestemming die in deze periode net buiten de top 5 vallen, maar waar niettemin veel Nederlandse diplomabiole studenten heen gaan. In Zweden studeren jaarlijks gemiddeld 630 Nederlanders, terwijl er in Frankrijk jaarlijks gemiddeld 570 Nederlanders studeren. Waarschijnlijk kan de populariteit van Zweden deels verklaard worden uit het feit dat het volgen van hoger onderwijs in Zweden gratis is (OECD 2010, p. 317). Daarnaast worden er in Zweden relatief veel Engelstalige opleidingen aangeboden.

**Figuur 4.9** Belangrijkste bestemmingslanden voor Nederlandse diplomabiliteit, 1998/1999-2005/2006\*



\* Van Spanje zijn geen cijfers bekend voor 2004/2005 en 2005/2006, van Zweden zijn geen cijfers bekend voor 1998/1999 en 1999/2000 en van Frankrijk zijn geen cijfers bekend voor 1998/1999. Zie tabel b4.4 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: Nuffic

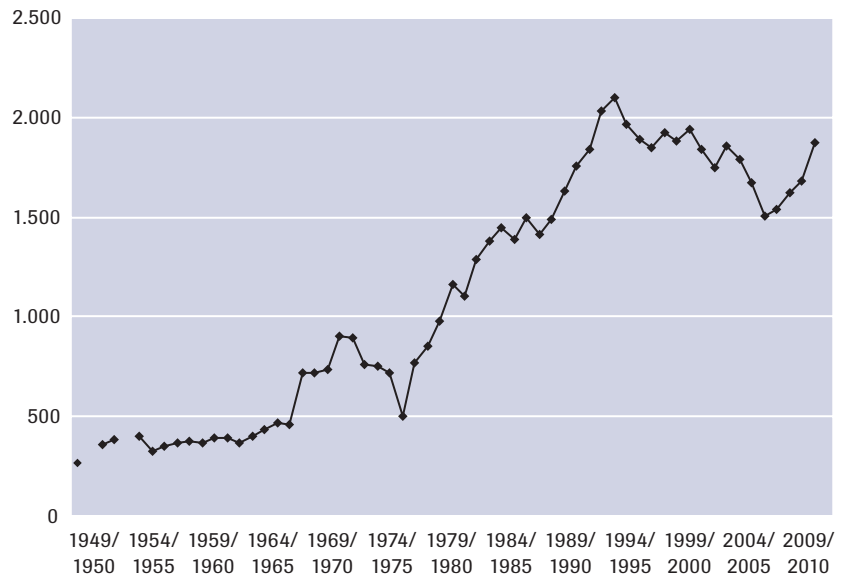
*Studiemigratie naar de VS nader belicht*

Zoals eerder aan bod kwam, gaat er jaarlijks een aanzienlijke migratiestroom van Nederlandse (diplomamobiele) studenten naar de VS. Ondanks de grote geografische afstand ten opzichte van de VS, is de VS daarmee het belangrijkste bestemmingsland buiten de EU voor Nederlandse diplomastudenten. Daarom zal de uitgaande studiemigratiestroom naar dit land in deze paragraaf nader besproken worden. Het opdoen van taalkennis en het opsnuiven van de Amerikaanse cultuur, maar ook het gespecialiseerde en gerenommeerde onderwijs zullen bij de keuze om in de VS te studeren waarschijnlijk belangrijke motieven zijn. In de VS wordt de instroom van buitenlandse studenten gemonitord sinds eind jaren veertig door het Institute of International Education (IIE). Het gaat hierbij niet uitsluitend om diplomamigratie, maar ook om studiepuntenmigratie. Hoewel beide stromen in deze data niet van elkaar te onderscheiden zijn, kan ervan worden uitgegaan dat het merendeel van de studiemigratie naar de VS betrekking heeft op diplomamigratie. Bijna de helft van de Nederlandse studenten in de VS (45%) gaat hier in de undergraduate fase naartoe (bron: ScienceGuide, 2009). Daarnaast gaan ongeveer 3 op de 10 studenten in het kader van een master- of PhD-opleiding, terwijl circa 20% niet naar de VS vertrekt om een diploma te halen, maar om er een aantal vakken of een cursus te volgen. De overige 5% gaat naar de VS om stage te lopen.

De studiemigratie van Nederlandse studenten naar de VS in de jaren 1949/1950 en 2008/2009 wordt in figuur 4.10 weergegeven. Het aantal Nederlandse studenten in de VS steeg tussen 1949/1950 en 1970/1971. Net als in veel andere Europese landen wordt de groei van het aantal Nederlandse studenten in de VS gedurende de jaren zestig mede veroorzaakt door de groei van het aantal studenten in het hoger onderwijs in die tijd (Borghans & Cörvers, 2009). Hierna volgde een sterke daling in 1975/1976, die mogelijk verband houdt met de oliecrisis en de daarmee gepaard gaande hoge mate van (financiële) onzekerheid. Vervolgens steeg het aantal Nederlandse studenten in de VS lange tijd sterk tot het zijn hoogste niveau bereikte in 1992/1993. Na een daling schommelde het aantal Nederlandse studenten een aantal jaren rond de 1.900. Aan het einde van de periode zien we na 2001/2002 een sterke daling, die zeer waarschijnlijk veroorzaakt werd door de striktere regelgeving na de terroristische aanslagen in de VS op 11 september 2001 (Borghans & Cörvers, 2009). Na 2004/2005 steeg het aantal Nederlandse studenten in de VS weer en in het studiejaar 2008/2009 bereikte het aantal Nederlandse studenten in de VS (1.870) opnieuw het niveau van 2001/2002. In ScienceGuide, een online nieuwsmagazine voor de kennissector, worden als mogelijke oorzaken van de recentelijke stijging van het aantal Nederlandse studenten in de VS de toenemende aandacht voor internationalisering op instellingen

voor hoger onderwijs, de meeneembaarheid van studiefinanciering en de gunstige dollarkoers genoemd.<sup>3</sup>

**Figuur 4.10** Ontwikkeling aantal Nederlandse studenten in het hoger onderwijs in de VS, 1949/1950-2008/2009\*



\* Hoewel de cijfers van IIE inclusief 'shorter non-degree courses' zijn, blijkt uit de literatuur dat studenten in de praktijk een dergelijke grote afstand doorgaans alleen afleggen om een volledige studie te volgen.

Bron: Institute of International Education (IIE)/Unesco

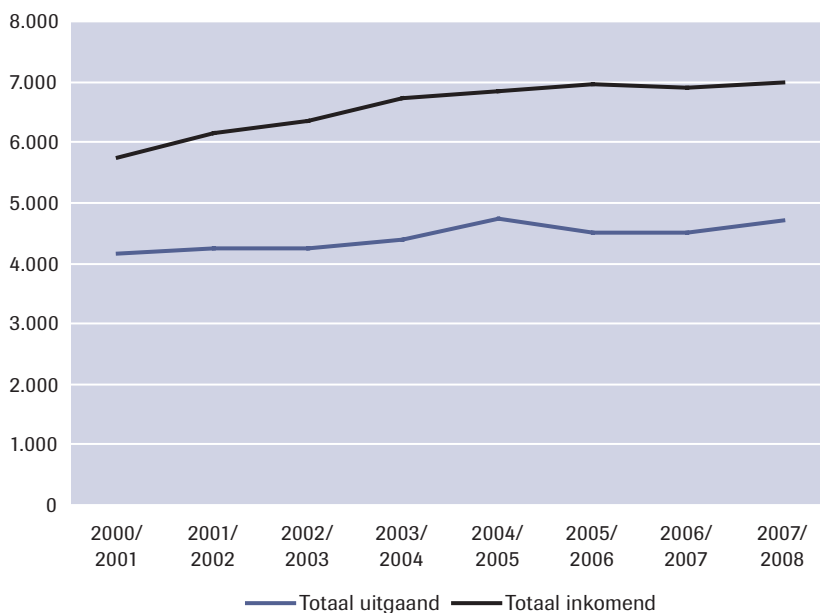
### 4.3 Studiepuntenmobiliteit

Studiemigratie kan naast diplomamigratie ook bestaan uit studiepuntenmigratie. Bij studiepuntenmigratie is het doel van studenten om ten behoeve van hun Nederlandse opleiding studiepunten in het buitenland te vergaren. In tegenstelling tot bij diplomamigratie volgen zij slechts een specifiek studiedeel in het buitenland of lopen zij stage in het buitenland. Ook in deze paragraaf betreft het enkel studenten in het hoger onderwijs. Wel wordt verderop in deze paragraaf nog onderscheid gemaakt tussen studiepuntmobiele studenten uit het hbo en w.o. De voorbije periode lag het aantal inkomende Erasmus-studenten (zie paragraaf 4.3.2 voor een nadere uitleg over het Erasmus-programma) jaarlijks gemiddeld ongeveer 2.150 hoger dan het aantal uitgaande Nederlandse Erasmus-studenten

3 [www.scienceguide.nl/meer-nederlandse-studenten-naar-vs.aspx](http://www.scienceguide.nl/meer-nederlandse-studenten-naar-vs.aspx); website geraadpleegd op 7 mei 2010.

(zie figuur 4.11). Terwijl er in deze periode jaarlijks gemiddeld een kleine 6.600 buitenlandse Erasmus-studenten naar Nederland kwamen, gingen er tegelijkertijd gemiddeld ruim 4.400 Nederlandse Erasmus-studenten in het buitenland studeren. Zoals figuur 4.11 aangeeft, is het verschil tussen de inkomende en uitgaande studiepuntenmobiliteit in Nederland in de periode van studiejaar 2000/2001 tot en met 2007/2008 geleidelijk iets groter geworden.

**Figuur 4.11** Totaal uitgaande en totaal inkomende stroom Erasmus-studenten voor Nederland, 2000/2001-2007/2008



Zie tabel b4.5 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bronnen: 2000/2001-2003/2004, Nuffic; 2004/2005-2007/2008, European Commission

#### 4.3.1 Inkomende studiepuntenmobiliteit

Uit figuur 4.11 blijkt dat het totaal aantal studenten dat naar Nederland komt in het kader van het Erasmus-programma sinds 2000/2001 behoorlijk stijgt. Vanaf 2005/2006 stabiliseert dit aantal tot jaarlijks ongeveer 7.000 buitenlandse studenten die naar Nederland komen met een Erasmus-beurs.

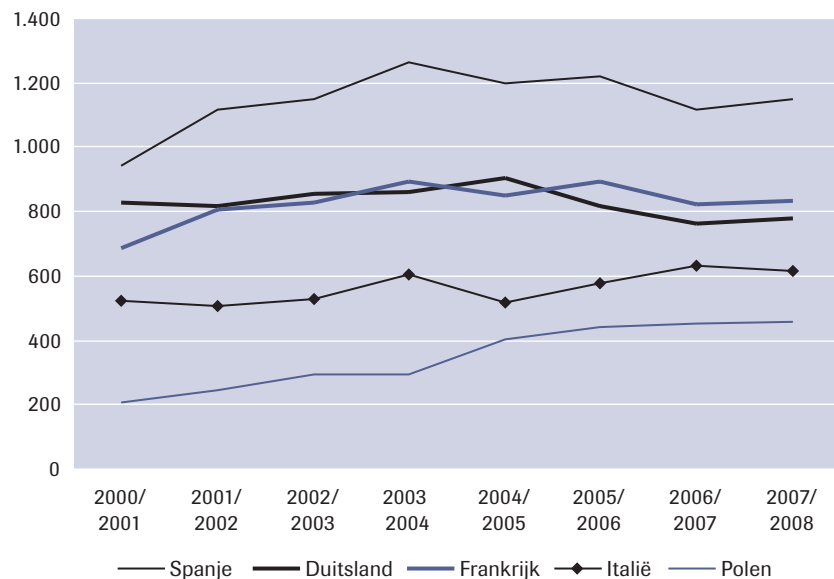
##### *Herkomstlanden*

De totale groep buitenlandse Erasmus-studenten in Nederland is tevens onderscheiden naar herkomstland. Hiervoor kwam al aan de orde dat

Spanje het populairste bestemmingsland is voor Nederlandse studenten die in het kader van het Erasmus-programma een tijdje in het buitenland gaan studeren. Uit figuur 4.12 blijkt dat omgekeerd hetzelfde geldt: de meeste inkomende Erasmus-studenten in Nederland zijn afkomstig uit Spanje. Dit zou te maken kunnen hebben met het grote aantal Spaanse studenten dat gebruikmaakt van de mogelijkheden van het Erasmus-programma: Spanje kent samen met Frankrijk en Duitsland het hoogste aantal uitgaande Erasmus-studenten. Jaarlijks studeren er gemiddeld 1.145 Spaanse Erasmus-studenten in Nederland. In 2003/2004 bereikte het aantal Spaanse Erasmus-studenten in Nederland zijn hoogste niveau. Destijds waren er zelfs 1.263 Spaanse studenten voor een Erasmus-studieperiode in Nederland. Sindsdien is dit aantal wel enigszins afgenomen.

Andere herkomstlanden die een groot aantal Erasmus-studenten leveren die naar Nederland komen, zijn Frankrijk en Duitsland. In het studiejaar 2005/2006 heeft Frankrijk Duitsland van de tweede plaats gestoten als belangrijk herkomstland van inkomende Erasmus-studenten. Voor beide landen geldt dat er in de afgelopen jaren gemiddeld ruim 800 Erasmus-studenten uit de betreffende landen naar Nederland kwamen.

**Figuur 4.12** Belangrijkste herkomstlanden van buitenlandse Erasmus-studenten in Nederland, 2000/2001-2007/2008



Zie tabel b4.5 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: 2000/2001-2003/2004, Nuffic; 2004/2005-2007/2008, European Commission

Tot dusverre zijn hier drie herkomstlanden besproken die tevens een belangrijk bestemmingsland zijn voor Nederlandse Erasmus-studenten. Een populair bestemmingsland binnen het Erasmus-programma hoeft echter niet noodzakelijkerwijs ook een belangrijk herkomstland te zijn. Dit blijkt uit de nummers vier en vijf van de ranglijst van populaire herkomstlanden: Italië en Polen. In de voorbije jaren nam Italië telkens een vierde plaats in, terwijl Polen de top 5 completeerde. In enkele jaren tijd is het aantal Polen met een Erasmus-beurs meer dan verdubbeld. De toetreding van Polen tot de EU kan daar een belangrijke rol bij hebben gespeeld. Polen heeft deze vijfde plaats overgenomen van het Verenigd Koninkrijk. Wat niet uit de figuur blijkt maar wel opvalt, is dat er de laatste jaren ook steeds meer Turkse studenten naar Nederland komen in het kader van een Erasmus-uitwisselingsprogramma. In 2007/2008 studeerden er al bijna 420 Turkse Erasmus-studenten in Nederland. Uit buurland België kwamen in hetzelfde jaar ongeveer 100 Erasmus-studenten minder dan uit Turkije.

#### ***4.3.2 Uitgaande studiepuntenmobiliteit***

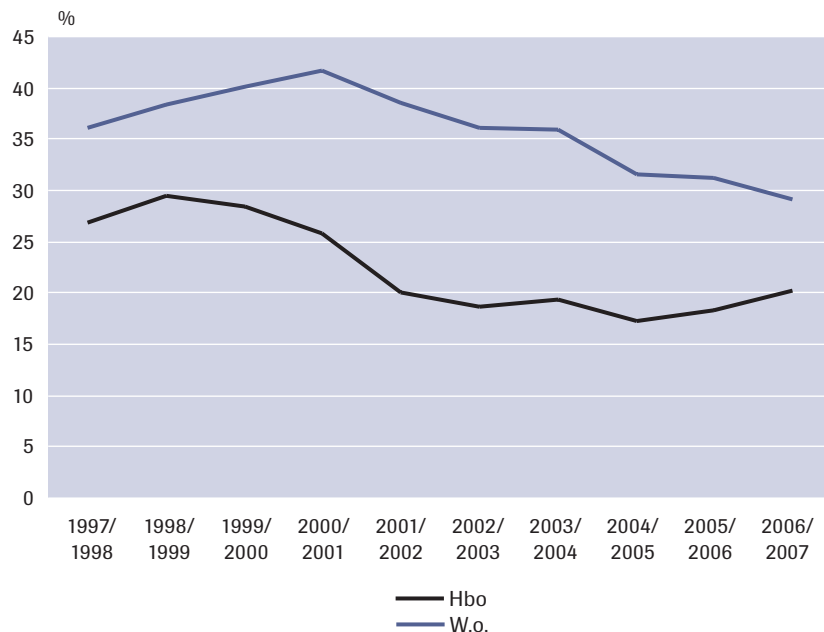
De totale uitgaande studiepuntenmobiliteit van Nederlandse studenten die tijdelijk naar het buitenland gaan is tweeledig. Enerzijds bestaat deze uit studenten die met een studiebeurs (bijvoorbeeld een Erasmus-beurs) naar het buitenland gaan. In het laatste meetjaar (2006/2007) bestond deze groep uit circa 5.700 Nederlandse uitwisselingsstudenten. Anderzijds is er een nog veel grotere groep studenten (23.900) die naar het buitenland trekt om studiepunten te behalen zonder in het bezit te zijn van een studiebeurs (Nuffic, 2009a). In de praktijk gaat het vaak om een stage. In totaal bestond het aantal uitgaande Nederlandse studenten dat voor studiepunten naar het buitenland ging in 2006/2007 uit zo'n 29.600 studenten.

Maar wie zijn deze studenten die in het kader van hun Nederlandse studie naar het buitenland gaan nu precies? Welk opleidingsniveau hebben zij en in het kader van welke studie kiezen zij tijdelijk voor het buitenland? En waaruit bestaat deze buitenlandervaring gedurende de studie doorgaans? Gaat het hier om het volgen van vakken of gaat om een stage? Om deze vragen te kunnen beantwoorden is gebruikgemaakt van gegevens uit het SchoolverlatersInformatieSysteem (SIS) van het ROA. Het ROA doet jaarlijks onderzoek naar recent afgestudeerde schoolverlaters. Circa 1,5 jaar na afstuderen wordt hen in deze enquête onder meer gevraagd naar de buitenlandervaring die zij tijdens hun studie hebben opgedaan. Het hoeft dus niet per se te gaan om buitenlandervaring tijdens het jaar van afstuderen.

*Onderwijstype*

Figuur 4.13 geeft voor de periode 1997/1998 tot en met 2006/2007 weer welk deel van de Nederlandse studenten in het hoger onderwijs buitenlandervaring heeft opgedaan gedurende de studie. Uit de figuur blijkt duidelijk dat studenten uit het w.o. over de hele periode vaker buitenlandervaring opdoen tijdens hun studie dan studenten uit het hbo. Wel is er vanaf 2001/2002 sprake van convergentie. Terwijl het verschil tussen het percentage w.o.'ers en hbo'ers met buitenlandervaring in dat jaar maar liefst 18,5 procentpunten bedraagt, is dit verschil in 2006/2007 teruggelopen tot ongeveer 9 procentpunten.

**Figuur 4.13 Percentage uitgaande studiepuntmobiliteit, w.o.- en hbo-afgestudeerden 1997/1998-2007/2008**



Zie de tabellen b4.6 en b4.7 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: ROA, SchoolverlatersInformatieSysteem

Na enkele jaren van gestage groei, bereikte het percentage w.o.-studenten dat naar het buitenland ging in het kader van hun Nederlandse studie het hoogste niveau in 2000/2001 (46%). Sindsdien is er sprake van een neerwaartse trend en in 2006/2007 doen nog ‘slechts’ drie op de tien ervaring in het buitenland op tijdens de universitaire studie (29%). Hierbij is overigens geen verschil waarneembaar tussen het percentage mannen en vrouwen dat tijdens hun studie tijdelijk naar het buitenland is gegaan.

In het hbo treedt de daling van het percentage studenten met buitenlandervaring al iets eerder in. In 2004/2005 kiest nog maar 17,2% van de hbo'ers ervoor naar het buitenland te gaan tijdens hun studie. Hierna is wel een lichte stijging te zien. In 2006/2007 doet één op de vijf hbo'ers buitenlandervaring op tijdens de studie. Ook op hbo-niveau is het percentage mannelijke en vrouwelijke studenten dat tijdelijk in het buitenland geweest is vanwege studieredenen vrijwel gelijk.

#### *Soort buitenlandervaring*

Van zowel de afgestudeerde hbo'ers als w.o.'ers die naar het buitenland zijn gegaan is bekend waaruit de in het buitenland opgedane ervaring bestond. Afgestudeerden in SIS konden aangeven of zij tijdens hun studie naar het buitenland zijn gegaan om stage te lopen, om onderwijs te volgen of voor zowel stage als tijdelijk onderwijs. In het studiejaar 2006/2007 was het deel van de hbo'ers dat tijdens de opleiding ervaring in het buitenland heeft opgedaan door er zowel onderwijs te volgen als stage te lopen met 19% even groot als onder w.o.'ers. Van de w.o.'ers met buitenlandervaring heeft echter een groter deel (33%) onderwijs in het buitenland gevolgd, terwijl dit maar 19% is van de totale groep hbo'ers met buitenlandervaring. Van de hbo'ers die naar het buitenland zijn gegaan, geeft de overgrote meerderheid (61%) aan dit in het kader van een stage te hebben gedaan. Op w.o.-niveau lag het deel dat voor een stage naar het buitenland is gegaan een stuk lager. Van de totale groep w.o.'ers met buitenlandervaring geeft 48% aan dat zij naar het buitenland zijn gegaan om stage te lopen.

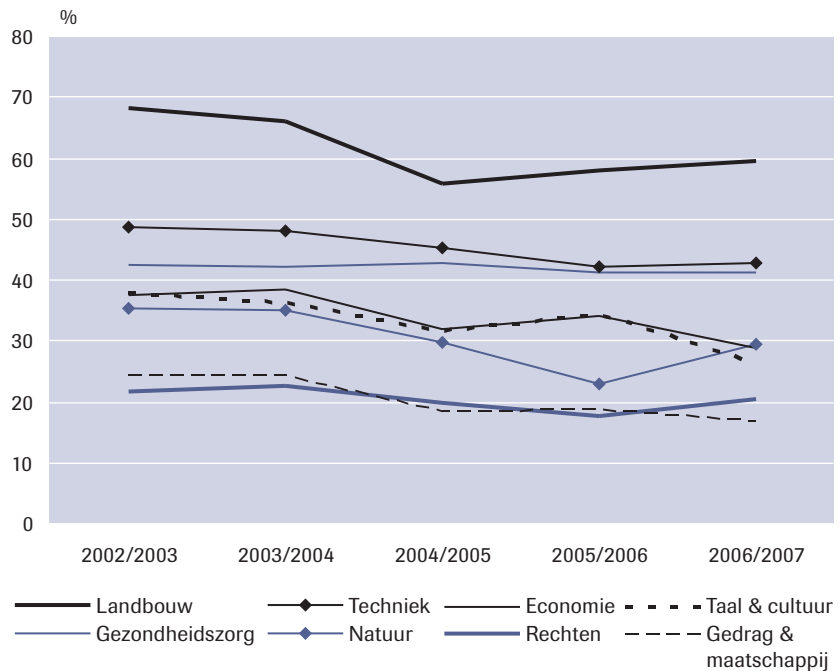
#### *Studierichting*

Daarnaast is per opleidingsniveau in het hoger onderwijs gekeken welke studenten buitenlandervaring opdoen tijdens hun studie. Figuur 4.14 differentieert de totale groep w.o.-afgestudeerden naar opleidingsrichting. Gedurende de hele periode gaan er verhoudingsgewijs veel studenten met studierichting landbouw tijdens hun studie tijdelijk naar het buitenland.<sup>4</sup> Andere universitaire opleidingen met een hoog percentage studenten met buitenlandervaring zijn techniek en gezondheidszorg. Voor beide geldt dat ruim vier op de tien studenten met deze opleidingsachtergrond gedurende hun studie naar het buitenland zijn gegaan.

<sup>4</sup> Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de groep landbouwstudenten klein is, waardoor het procentueel al snel om grote waarden gaat.



**Figuur 4.14** Percentage uitgaande studiepuntmobiliteit naar studierichting, w.o.-afgestudeerden, 2002/2003-2006/2007

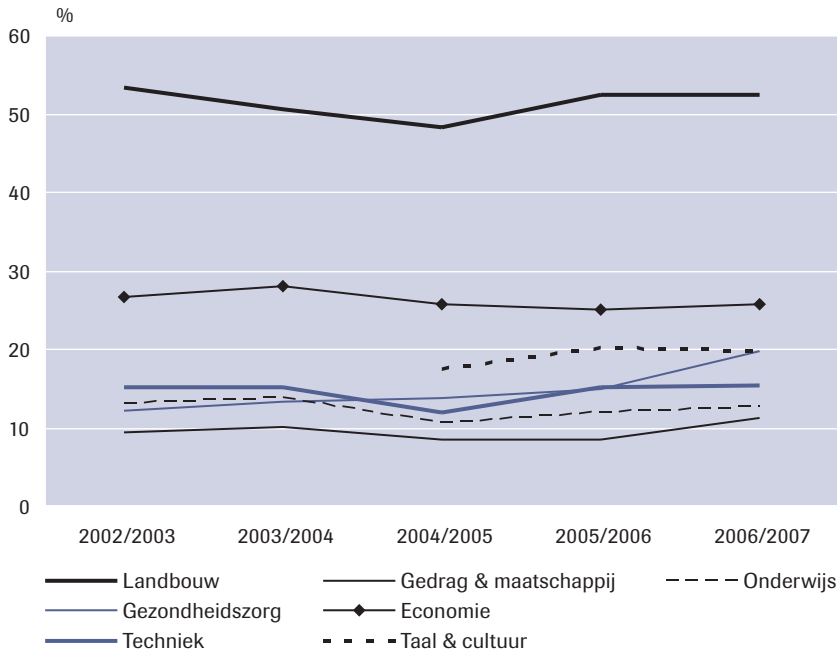


Zie tabel b4.6 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: ROA, SchoolverlatersInformatieSysteem

Evenals van de w.o.-afgestudeerden is ook van de hbo-afgestudeerden uit de verschillende studierichtingen bekend of zij tijdens hun studie buitenlandervaring hebben opgedaan. In figuur 4.15 wordt het percentage uitgaande studiepuntmobiliteit van hbo-afgestudeerden onderscheiden naar opleidingsrichting. Ook op hbo-niveau blijken landbouwstudenten eruit te springen. Om en nabij de helft van hen heeft gedurende de studie in het buitenland gestudeerd of stage gelopen. Verder blijken studenten economie en taal & cultuur op hbo-niveau relatief vaak naar het buitenland te gaan.

**Figuur 4.15** Percentage uitgaande studiepuntmobiliteit naar studierichting, hbo-afgestudeerden, 2002/2003-2006/2007\*



\* 2003/2004, taal & cultuur: geen data.  
 Zie tabel b4.7 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.  
 Bron: ROA, SchoolverlatersInformatieSysteem

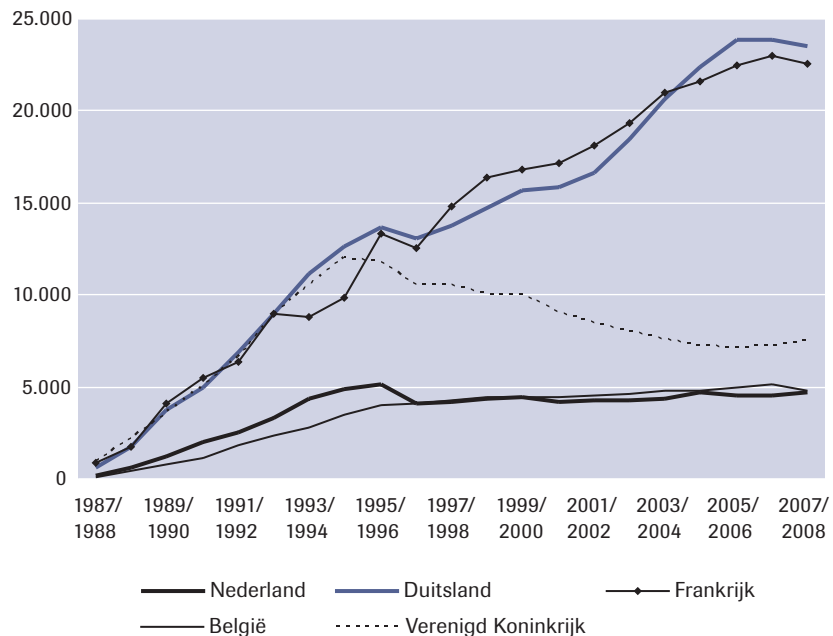
*Erasmus-studenten*

Een voorbeeld van de hiervoor besproken studiepuntenmobiliteit is dat studenten in het kader van het Erasmus-programma naar het buitenland gaan om studiepunten te behalen. Het Erasmus-programma is onderdeel van het Leven Lang Leren Programma (LLL). Dit programma van de Europese Commissie beoogt de samenwerking tussen deelnemende landen op alle onderwijsniveaus te bevorderen. Het programmaonderdeel Erasmus is bestemd voor het hoger onderwijs. Naast alle 27 lidstaten van de Europese Unie, doen ook IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Turkije mee aan Erasmus.

Figuur 4.16 laat de ontwikkeling zien van het aantal Nederlandse Erasmus-uitwisselingsstudenten. Deze wordt bovendien vergeleken met de ontwikkeling van het aantal Erasmus-studenten uit enkele andere West-Europese landen. Sinds de start van het Erasmus-programma in 1987 neemt het totaal aantal Nederlandse Erasmus-studenten dat vanwege de studie naar het buitenland gaat toe tot het studiejaar 1995/1996. Destijds waren er bijna 5.200 studenten die via een Erasmus-

programma naar het buitenland gingen. Het daaropvolgende jaar vond er een aanzienlijke daling plaats van maar liefst 20%, die wellicht kan worden verklaard door de invoering van de prestatiebeurs in 1996. Hierdoor zouden minder studenten het risico op studievertraging durven nemen. Nadien hebben er geen grote veranderingen meer plaatsgevonden in het aantal uitgaande Nederlandse Erasmus-studenten. Wel is er sindsdien een licht stijgende trend waarneembaar. In 2007/2008 studeerden 4.700 Nederlandse studenten tijdens hun studie in het kader van het Erasmus-programma in het buitenland.

**Figuur 4.16 Erasmus-studenten uit verschillende West-Europese landen in het buitenland (absolute aantallen), 1987/1988-2007/2008**



Bron: European Commission

In België kwam de groep Erasmus-studenten die tijdelijk in een ander land gaat studeren na de invoering van het Erasmus-programma iets langzamer op gang dan in Nederland. Het aantal Belgische Erasmus-studenten vertoonde echter midden jaren negentig geen terugval zoals we in Nederland zagen. Vanaf 1996 benaderden de aantallen Belgische studenten die naar het buitenland gaan via een Erasmus-programma de Nederlandse aantallen. Relatief gezien gingen dan dus al aanzienlijk meer Belgische dan Nederlandse studenten via dit programma in het buitenland studeren. Een jaar later (1997/1998) waren er zelfs voor het eerst meer

Belgische dan Nederlandse studenten die naar het buitenland gingen voor het Erasmus-programma. In het studiejaar 2006/2007 was het aantal Belgische Erasmus-studenten in het buitenland het grootst (5.119 uitwisselingsstudenten).

Voor Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk geldt dat er gedurende de eerste jaren na de invoering van het Erasmus-programma een min of meer vergelijkbare toename van het aantal deelnemers plaatsvond. Enkele korte periodes van minder groei of zelfs een daling van het aantal Duitse en Franse Erasmus-studenten dat naar het buitenland vertrekt daargelaten, is er voor beide landen een stijgende trend waarneembaar tot studiejaar 2006/2007. In dat studiejaar telde Frankrijk circa 23.000 Erasmus-studenten in het buitenland en Duitsland zelfs een kleine 24.000. In tegenstelling tot Frankrijk en Duitsland is het aantal Erasmus-studenten uit het Verenigd Koninkrijk aanzienlijk teruggelopen sinds 1994/1995. In 2005/2006 werd het laagste niveau bereikt en was er sprake van een daling van ruim 40% ten opzichte van het niveau in 1994/1995. Uit het bovenstaande kunnen wij concluderen dat de groei van het aantal Nederlandse studenten die deelnemen aan het Erasmus uitwisselingsprogramma achterblijft bij de ontwikkeling in landen als Frankrijk en Duitsland.

#### *Bestemmingslanden*

Naast de omvang van de totale groep Nederlandse Erasmus-studenten in het buitenland is het ook interessant om te bekijken waar deze groep naartoe trekt. Figuur 4.17 geeft voor de schooljaren 2000/2001 tot en met 2008/2009 de landen weer met het grootste aantal Nederlandse Erasmus-studenten. Sinds studiejaar 2001/2002 is Spanje het populairste bestemmingsland van Nederlandse Erasmus-studenten. Gedurende de gehele periode studeerden jaarlijks gemiddeld ruim 820 Nederlandse Erasmus-studenten in Spanje. Van de totale groep Nederlandse Erasmus-studenten in 2004/2005 (4.743) koos bijvoorbeeld zelfs één op de vijf voor Spanje. Vanaf studiejaar 2005/2006 blijft het absolute aantal studenten dat voor Spanje kiest vrijwel constant. In 2008/2009 vond er opnieuw een flinke stijging plaats. Bezien vanuit de literatuur kan de populariteit van Spanje worden verklaard uit het oogpunt van persoonlijke ontwikkeling (bijvoorbeeld het leren van de Spaanse taal) en het goede klimaat.

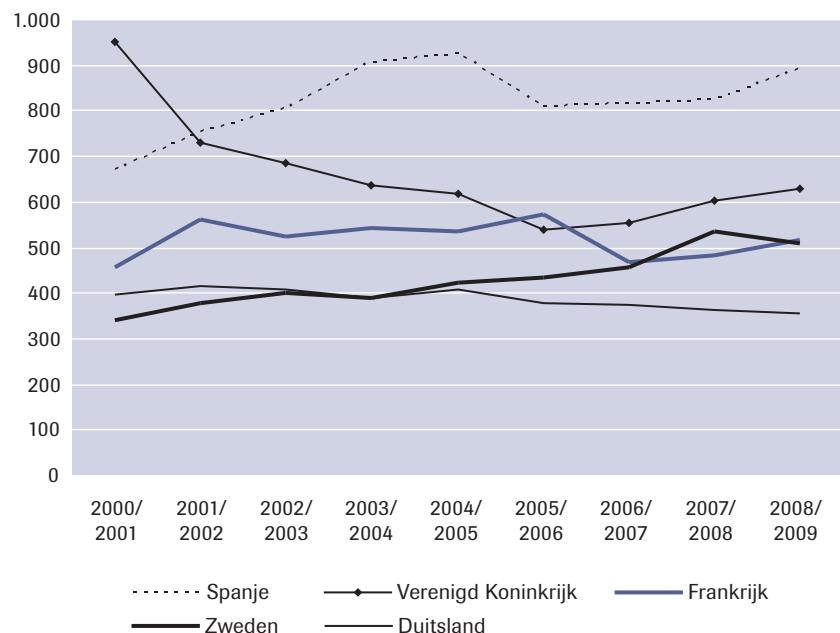
Een ander populair land voor Nederlandse Erasmus-studenten is het Verenigd Koninkrijk. Het aantal Nederlandse studenten dat met een Erasmus-beurs naar dit land gaat is echter aanzienlijk afgenomen ten opzichte van het niveau van 2000/2001, toen maar liefst 951 Nederlandse Erasmus-studenten in het Verenigd Koninkrijk studeerden. Nadat het aantal Nederlandse Erasmus-studenten in het Verenigd Koninkrijk in 2005/2006 zijn laagste punt bereikt had, een afname van ruim 43% ten opzichte van het niveau in 2000/2001, is er daarna pas weer sprake van een voorzichtige toename. Gemiddeld genomen studeerden in de afge-

lopen periode zo'n 660 Nederlandse Erasmus-studenten in het Verenigd Koninkrijk.

Ook Frankrijk is in trek onder Nederlandse Erasmus-studenten. Frankrijk staat op de derde plaats als het gaat om populairste bestemmingslanden van Nederlandse Erasmus-studenten. Ieder jaar studeren er gemiddeld 520 Nederlanders met een Erasmus-beurs in Frankrijk. In 2006/2007 en 2007/2008 studeerden er echter minder Nederlandse studenten in het kader van een Erasmus-programma in Frankrijk dan in de jaren ervoor. Hoewel Zweden Frankrijk in 2007/2008 voorbij leek te streven, blijkt dat er in 2008/2009 ongeveer evenveel Nederlandse Erasmus-studenten naar beide landen gingen.

In tegenstelling tot Frankrijk is Zweden juist een land dat de voorbije periode steeds meer in opkomst is als bestemmingsland. De populariteit van Zweden voor diplomamigratie is al eerder in dit hoofdstuk aan bod gekomen. Sinds studiejaar 2000/2001 studeren er gemiddeld 430 Nederlandse Erasmus-studenten per jaar in Zweden. Na een gestage groei nam dit land in 2007/2008 zelfs een derde plaats in op de ranglijst van landen waar Nederlandse Erasmus-studenten het meest heen trekken. In 2008/2009 is het aantal Nederlandse studenten in Zweden echter iets teruggelopen.

**Figuur 4.17 Top 5 bestemmingslanden van Nederlandse Erasmus-studenten, 2000/2001-2008/2009**



Zie tabel b4.5 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bronnen: 2000/2001 en 2003/2004, Nuffic; 2004/2005 en 2008/2009, European Commission

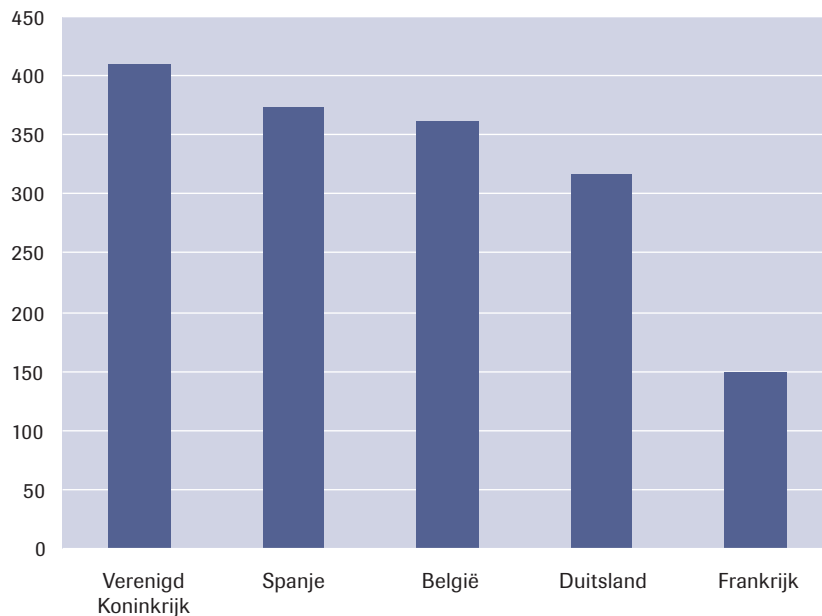
Duitsland completeert in de periode 2000/2001-2008/2009 de top 5 met jaarlijks gemiddeld 390 Nederlandse Erasmus-studenten. Tot en met 2003/2004 nam Duitsland nog enkele jaren de vierde plaats in. Het absolute aantal Nederlanders dat voor Duitsland kiest voor een Erasmus-uitwisseling neemt de laatste jaren echter geleidelijk af.

Niet in de figuur opgenomen, maar wel opvallend, is het feit dat slechts een relatief klein deel van de Nederlandse Erasmus-studenten voor België kiest. Dit wijst erop dat Nederlandse Erasmus-studenten niet primair op basis van de moedertaal of geografische afstand voor een bepaald land kiezen.

### Stages

Uitgaande studiepuntmobiliteit kan daarnaast bestaan uit studenten die in het kader van hun Nederlandse studie tijdelijk naar het buitenland gaan om er stage te lopen. In 2008/2009 is de stagemobiliteit van Nederlandse studenten in het hoger onderwijs toegenomen. Gingen in 2007/2008 nog 1.287 Nederlandse studenten voor een stage naar het buitenland, één jaar later waren dit 2.103 Nederlandse studenten. Deze toename wordt veroorzaakt doordat in 2008/2009 de eerste volle aanvraagronde was in het Europese Leven Lang Leren Programma (LLL) (Nuffic, 2010).

**Figuur 4.18 Top 5 stagelanden voor Nederlandse studenten in het hoger onderwijs, 2008/2009**



Bron: Nuffic

De meeste studenten die naar het buitenland gaan om stage te lopen kozen in 2008/2009 voor het Verenigd Koninkrijk (zie figuur 4.18). Dit was het bestemmingsland voor ruim 400 Nederlandse studenten die daar stage liepen. Spanje nam met 373 Nederlandse stagiairs de tweede plaats in. Ook in beide buurlanden, België en Duitsland, is een groot aantal Nederlandse stagiairs actief. Frankrijk komt met ongeveer 150 Nederlandse stagiairs op de vijfde plaats.

#### 4.4 Te verwachten ontwikkelingen rond studiemigratie

In deze paragraaf geven wij een vooruitblik op een aantal verwachte ontwikkelingen rond studiemigratie. In de eerste plaats zorgt de internationalisering van de handel en van de arbeidsmarkt ervoor dat werkgevers de opgedane buitenlandervaring als een meerwaarde zien. In de toekomst zal deze trend zich verder intensiveren waardoor het voor de toekomstige generatie studenten in toenemende mate van belang zal zijn om dergelijke ervaring op te doen.

In de tweede plaats kan worden verwacht dat de studiemigratie uit de nieuwe EU-lidstaten Bulgarije en Roemenië verder zal toenemen als het vrije verkeer van personen volledig geïmplementeerd is. Ook een eventuele uitbreiding van de EU met landen als Turkije zou de studiemigratie verder kunnen doen toenemen. Turkije herbergt een groot potentieel aan arbeidsmigranten (Lejour et al., 2004), en het is denkbaar dat dit potentieel het gedrag van studenten beïnvloedt.

In de derde plaats kan worden verwacht dat het toenemend aanbod van Engelstalige studies in Nederland een stimulans zal zijn voor een verdere groei van studiemigratie van buitenlandse studenten naar Nederland. Tegelijkertijd zal het toenemend aanbod van Engelstalige studieprogramma's in het buitenland het naar verwachting interessanter maken voor Nederlandse studenten om in het buitenland te gaan studeren.

Wellicht dat nieuwe initiatieven van de EU om de mobiliteit van studenten te bevorderen dit proces verder zullen versterken.

Ten slotte kan het Nederlandse migratiebeleid ertoe bijdragen dat studiemigratie van buitenlandse studenten naar Nederland verder wordt gestimuleerd. Zo zou het creëren van een beter klimaat voor studenten die naar Nederland komen om te studeren – bijvoorbeeld het verlengen van de periode waarin buitenlandse studenten in Nederland kunnen blijven om na het afstuderen een baan te zoeken – het gemakkelijker maken om hier een baan te zoeken (Ministerie van Justitie, 2006). Dit zal het internationale karakter van de Nederlandse arbeidsmarkt verder vergroten. Ook het verruimen van de mogelijkheden voor buitenlandse pas afgestudeerden om in Nederland relevante arbeidsmarktervaring op te doen zou het internationale karakter van de Nederlandse arbeidsmarkt verder kunnen vergroten.

#### 4.5 Samenvatting en conclusie

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

De diplomamobiliteit onder Nederlandse studenten is sinds 2001/2002 ook sterk aan het groeien: steeds meer Nederlandse studenten kiezen ervoor om hun studie in het buitenland te gaan volgen. Favoriete landen hiervoor zijn het Verenigd Koninkrijk, België, Duitsland, de VS en Zweden. Deze groei van het aantal studenten dat voor de studie naar het buitenland gaat is net zo sterk als de groei van het aantal personen in het hoger onderwijs: per saldo is het percentage Nederlandse studenten dat een studie in het buitenland volgt redelijk stabiel. Vanuit dit perspectief kan dus niet worden geconcludeerd dat Nederlandse studenten in toenemende mate internationaal georiënteerd zijn.

De studiepuntenmobiliteit van Nederlandse studenten uit het w.o. vertoont sinds 2000/2001 een dalend patroon: een steeds kleiner percentage geeft aan tijdens de studie naar het buitenland te zijn vertrokken voor stage of om er een deel van de studie te gaan volgen. In het hbo is dat percentage sinds 2000/2001 redelijk stabiel. Ook vanuit dit perspectief kan dus niet worden geconcludeerd dat Nederlandse studenten in toenemende mate internationaal georiënteerd zijn.

Een specifiek onderdeel van de studiepuntenmobiliteit betreft de deelname aan het Erasmus-uitwisselingsprogramma. De deelname van Nederlandse studenten daaraan is tussen 1987/1988 en 1995/1996 fors gestegen. Na een forse daling in 1996/1997, die mogelijk te wijten is aan de invoering van de prestatiebeurs, is dit aantal slechts mondjesmaat gestegen. De stijging van deelname aan het Erasmus-programma was veel hoger in landen als Frankrijk en Duitsland. In vergelijking met de groei van het aantal studenten in het w.o. is er zelfs sprake van een daling van het percentage studenten dat aan het Erasmus-programma deelneemt. Wederom kan dus niet worden geconcludeerd dat Nederlandse studenten in toenemende mate internationaal georiënteerd zijn.

Het internationale karakter van het Nederlands onderwijs blijkt vooral uit het stijgende aantal buitenlandse studenten dat naar Nederland komt voor het behalen van een diploma of voor een deel daarvan (Erasmus-programma). Nederland herbergt vooral diplomamobiele studenten uit Duitsland (42%), maar ook uit China, België en Indonesië. Daarnaast valt de sterke groei van het aantal studenten uit Bulgarije op. Meer in het algemeen geldt dat diplomamigratie uit de nieuwe lidstaten van de EU nu goed is voor 11% van de totale diplomamigratie naar Nederland.



Uit de literatuur komt naar voren dat een aantal factoren bepalend is bij de keuze om in het buitenland te studeren. Het gaat om toekomstige arbeidsmarktperspectieven die gepaard gaan met ervaring in het buitenland, eerder opgedane ervaring met internationale mobiliteit die mogelijk de psychologische en sociale kosten van mobiliteit vermindert, taalkundige en culturele afstand die zowel een kosten- als een batencomponent hebben, geografische afstand en het verlies van sociaal kapitaal die de kosten van migratie kunnen beïnvloeden, en de kosten en kwaliteit van het onderwijs die de investering in menselijk kapitaal bepalen.

Uit dit overzicht van de literatuur blijkt dat arbeidsmarktoverwegingen niet altijd ten grondslag liggen aan de keuze om in het buitenland te gaan studeren, maar dat persoonlijke ontplooiing ('het opdoen van ervaring in het buitenland', 'een andere cultuur leren kennen') vaak een belangrijke rol speelt. Gelet op de stijgende internationalisering van de economie kan worden verwacht dat de vraag naar buitenlandervaring door werkgevers in de komende jaren zal blijven stijgen. Dit komt doordat buitenlandervaring niet alleen bijdraagt tot de kennis van taal en cultuur, maar ook omdat het gezien wordt als een teken voor ondernemerschap. Het feit dat studenten buitenlandervaring hebben kan dus voldoen aan de vraag hiernaar door werkgevers, hoewel het opdoen van buitenlandervaring niet altijd primair uit arbeidsmarktmotieven voortkomt.

Uit de vergelijking van het aantal inkomende en uitgaande diplomamigranten, alsook van het aantal inkomende en uitgaande Erasmusstudenten, blijkt dat Nederland meer buitenlandse studenten binnenkrijgt dan dat er in het kader van hun studie vertrekken. Omdat een deel van de studiemigranten zich in het land van studie vestigt om daar werk te zoeken, is een mogelijk gevolg van de inkomende migratie van buitenlandse studenten dat de Nederlandse arbeidsmarkt steeds verder zal internationaliseren.

### Literatuur

- ACVZ (2007). *Profijt van Studiemigratiebeleid*. Den Haag: ACVZ.
- Allen, J., & Velden, R. van der (2007). *The flexible professional in the knowledge society: General results of the REFLEX project*. Maastricht: ROA.
- Belot, M., & Ederveen, S. (2006). *Cultural and institutional barriers in migration between OECD countries*. Den Haag: CPB.
- Belot, M., & Ermisch, J. (2006). *Friendship ties and geographical mobility: Evidence from the BHPS*. Bonn: IZA.
- Borghans, L., & Cörvers, F. (2009). *The Americanization of European higher education and research*. Cambridge, MA: NBER.

- Constant, A., & D'Agosto, E. (2008). *Where do the brainy Italians go?* Bonn: IZA.
- DaVanzo, J. (1983). Repeat migration in the United States: Who moves back and who moves on? *Review of Economics and Statistics*, 65(4), 552-559.
- Faggian, A., McCann, P., & Sheppard, S. (2007). Some evidence that women are more mobile than men: Gender differences in UK graduate migration behaviour. *Journal of Regional Science*, 47(3), 517-539.
- Faggian, A., McCann, P., & Sheppard, S. (2007a). Human capital, higher education and graduate migration: An analysis of Scottish and Welsh students. *Urban Studies*, 44(13), 2511-2528.
- Fouarge, D., & Ester, P. (2009). Understanding migration decisions in Eastern and Western Europe: Perceived costs and benefits of mobility. In H. Fassmann, M. Haller & D. Lane (red.), *Migration and mobility in Europe: Trends, patterns and control* (pp. 51-72). Cheltenham: Edward Elgar.
- Grip, A. de, Fouarge, D., & Sauermann, J. (2010). What affects international migration of European science and engineering graduates? *Economics of Innovation and New Technology*, 19(5), 407-421.
- Harris, J., & Todaro, M. (1970). Migration, unemployment and development: A two-sector analysis. *American Economic Review*, 60(5), 126-142.
- INDIAC (2009). *Monitor Kennismigrantenregeling 2008: Periodieke weergave van de ontwikkeling van het (uitvoerings)beleid en cijfers inzake kennismigranten*. Rijswijk: IND.
- INDIAC (2010). *Tendrapportage regulier: Reguliere migratie naar Nederland in beeld*. Rijswijk: INDIAC.
- King, R. (2002). Towards a new map of European migration. *International Journal of Population Geography*, 8(2), 89-106.
- King, R., & Ruiz-Gelices, E. (2003). International student migration and the European Year abroad: Effects on European identity and subsequent migration behavior. *International Journal of population Geography*, 9(3), 229-252.
- King, R., Ruiz-Gelices, E., & Findlay, A. (2004). *International student mobility study, study 2: Exploring the diversity of UK international student mobility*. Brighton: Sussex Centre for Migration Research.
- Lejour, A.M., Mooij, R.A. de, & Capel, C.H. (2004). *Assessing the economic implications of Turkish accession to the EU*. Den Haag: CPB.
- Liebig, T., & Sousa-Poza, A. (2004). Migration, self-selection and income inequality: An international analysis. *Kyklos*, 57(1), 125-146.
- Massey, D., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. (1993). Theories of international migration: A review and appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431-466.
- Ministerie van Justitie (2006). *Naar een modern migratiebeleid*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

- Munton, A. (1990). Job relocation, stress and the family. *Journal of Organizational Behavior*, 11(5), 401-406.
- Nuffic (2007). *International mobility in education in the Netherlands 2006*. Den Haag: Nuffic.
- Nuffic (2009). *Internationaliseringsmonitor van het onderwijs in Nederland 2008*. Den Haag: Nuffic.
- Nuffic (2009a). *Internationalization in higher education in the Netherlands, Key figures 2009*. Den Haag: Nuffic.
- Nuffic (2010). *Europa Expresse, informatie over Europese programma's voor het hoger onderwijs, maart 2010*. Den Haag: Nuffic.
- OECD (2010). *Education at a glance, 2010*. Parijs: OECD.
- Olser, A. (1998). European citizenship and study abroad: Student teachers' experiences and identities. *Cambridge Journal of Education*, 28(1), 77-96.
- Oosterbeek, H., & Webbink, D. (2006). *Assessing the returns to studying abroad*. Den Haag: CPB.
- Palifka, B. (2009). *Effects of study abroad and personality on employment and earnings: A study of college graduates in Mexico*. Saarbrücken: VDM.
- Parey, M., & Waldinger, F. (2008). *Studying abroad and the effect on international labor market mobility: Evidence from the introduction of ERASMUS*. Bonn: IZA.
- Sjaastad, L. (1962). The costs and returns of human migration. *Journal of Political Economy*, 70(supplement), 80-93.
- Skeldon, R. (1997). *Migration and development: A global perspective*. Londen: Longman.
- Verbik, L., & Lasanowski, V. (2007). *International student mobility: Patterns and trends*. New York: World Education Services.



## 5 Gezinsmigratie

Han Nicolaas (CBS), Jocelyn Liu (IND) en  
Stefan de Boer (IND)

Vanaf de met de eerste oliecrisis gepaard gaande recessie van 1973/1974 tot het jaar 2007 was gezinsmigratie het belangrijkste geregistreerde motief van niet-Nederlanders om naar Nederland te komen. Vaak voegt een gezinsmigrant zich bij iemand die op basis van een ander migratiemotief in een eerder stadium richting Nederland is afgereisd. Vooral in de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig was dit vaak het geval. Het ging hier meestal om gezinsmigranten die zich herenigden met eerder overgekomen arbeidsmigranten. In het postindustriële tijdperk komt gezinsmigratie in de vorm van hereniging met eerdere migranten ook nog voor. Behalve om eerdere arbeidsmigranten gaat het tegenwoordig ook wel om eerdere asielmigranten. De gezinshereniging onder in Nederland aanwezige vluchtelingengroepen heeft echter (vooralsnog?) niet de proporties aangenomen van de gezinshereniging uit de niet-Europese wervingslanden van gastarbeiders rond de Middellandse Zee. Het als gezinsmigrant in het kielzog van een andere migrant naar Nederland migreren hoeft niet met een behoorlijke vertraging tussen de initiële migratiebeweging en de gezinsmigratie gepaard te gaan. Men kan ook (zo goed als) gelijktijdig migreren. Zo kunnen bijvoorbeeld de partner van een kennismigrant en de kennismigrant zelf, bij wijze van spreken met hetzelfde vliegtuig naar Nederland afreizen, om zich hier voor langere tijd te vestigen. Gezinsmigratie is ook mogelijk zonder dat hier een andere migratiebeweging aan voorafgegaan is. In dit geval voegt de gezinsmigrant zich bij een in Nederland geboren referent. Onder de referent wordt hier verstaan de persoon bij wie de migrant als gezinslid in Nederland wil verblijven. Deze referent kan een tweede generatie allochtoon<sup>1</sup> of een autochtoon zijn. Vooral tweede generatie Turken en Marokkanen laten relatief vaak een partner uit het buitenland naar Nederland komen. In een groot aantal gevallen, bijvoorbeeld 35% in de periode van 1 juli 2003 tot en met 28 februari 2008 (Muermans & Liu, 2009), is de referent een autochtoon.

Gezinsmigratie kan worden onderverdeeld in een aantal subtypen. In het vreemdelingenbeleid is sprake van *gezinshereniging* indien de gezinsband met de migrant reeds bestond toen de referent in het buitenland zijn of haar hoofdverblijf had. Er bestaat gezinshereniging op grond van het nationale vreemdelingenbeleid en gezinshereniging op grond van het Europese gemeenschapsrecht (EG-recht). Hoewel bij deze laatstgenoemde vorm van gezinshereniging wordt gesproken, wordt er in Europees verband geen onderscheid gemaakt tussen gezinsvorming en gezinshereniging zoals in Nederland (tot in 2010) wel werd gedaan. Als de gezinsband met de migrant tot stand is gekomen op het moment dat

<sup>1</sup> In dit geval kan men echter ook beargumenteren dat hier op een indirecte manier minstens één eerdere migratiebeweging, namelijk die van minimaal één van de ouders van de referent, aan vooraf is gegaan.

de referent zijn hoofdverblijf in Nederland had, dan gaat het om *gezinsvorming*. Huwelijksmigratie is gezinsvorming betreffende paren die met elkaar trouwen. Samenwonende paren worden hier niet toe gerekend.

Ook in dit hoofdstuk zal eerst worden gekeken naar de trends op de lange termijn om vervolgens gedetailleerder in te zoomen op de recente ontwikkelingen en uiteindelijk af te sluiten met een paragraaf waarin mogelijke toekomstige ontwikkelingen worden geschetst. De IND publiceert met ingang van 2005 gedetailleerde informatie ten aanzien van ingewilligde aanvragen voor gezinsmigratie waarbij ook onderscheid wordt gemaakt tussen gezinshereniging en gezinsvorming. De paragraaf over recente ontwikkelingen (5.2) is hierom toegespitst op de jaren vanaf 2005.

### 5.1 Gezinsmigratie naar Nederland: een historisch overzicht

Gezinsmigratie naar Nederland was buiten de grensregio's in de periode vóór de jaren zeventig van de vorige eeuw een relatieve zeldzaamheid. Dit veranderde in de jaren zeventig vooral door de mogelijkheid voor gastarbeiders om hun familie te laten overkomen naar Nederland. Volgens Lakeman (1999) was tot 1967 in alle afgesloten wervingsverdragen (met Italië in 1960, Spanje in 1961, Portugal in 1963, Turkije in 1964 en Griekenland in 1966) de bepaling opgenomen dat gastarbeiders van wie het contract niet werd verlengd, naar hun land van herkomst moesten terugkeren. Ook gastarbeiders die buiten de officiële werving om naar Nederland kwamen, de zogenoemde 'spontanen', verlieten Nederland meestal nadat hun arbeidscontract en eventueel hun aansluitende recht op een ww-uitkering was verlopen. Dit kwam doordat de vreemdelingenwet van 1849, die tot 1967 van kracht was, bepaalde dat vreemdelingen zonder voldoende middelen van bestaan werden geacht Nederland te verlaten. In januari 1967 werd echter een nieuwe vreemdelingenwet, die de wet van 1849 verving, van kracht. Deze nieuwe vreemdelingenwet maakte het mogelijk dat vreemdelingen die vijf jaar hun hoofdverblijf in Nederland hadden gehad, zich voor onbepaalde tijd in Nederland mochten vestigen (Lakeman, 1999). Een permanente verblijfsvergunning kon na vijf jaar slechts worden geweigerd als het niet redelijkerwijs in de lijn der verwachting lag dat een vreemdeling duurzaam kon beschikken over voldoende middelen van bestaan of een strafblad had. De in 1967 tot stand gekomen mogelijkheid tot permanente vestiging maakte de optie om gezinsleden naar Nederland te laten overkomen ineens een stuk aantrekkelijker. In recessiejaar 1967 verbleef echter maar een beperkt aantal gastarbeiders in Nederland. Gezinsmigratie uit mediterrane landen ging pas na 1972 een grote vlucht nemen.

Een andere mogelijke oorzaak van de toenemende gezinsmigratie vanaf de jaren zeventig is de toegenomen welvaart van de Nederlandse bevol-

king en de daarmee gepaard gaande opkomst van het massatoerisme. Hierdoor kwamen ook autochtone Nederlanders die ver van de grensregio's woonden in grotere mate in contact met potentiële buitenlandse (huwelijks)partners. Ook de verdergaande ontwikkeling van techniek, en dan vooral op het gebied van transport en telecommunicatie, speelde hierbij een belangrijke rol. Vanaf de jaren zeventig nam dus ook naar alle waarschijnlijkheid – we beschikken helaas niet over gegevens voor de jaren zeventig en tachtig – gezinsmigratie waarbij autochtone Nederlanders de referent waren toe.

Omdat er voor de periode vóór 1995 geen gegevens met betrekking tot migratiemotief beschikbaar zijn, is gezinsmigratie in deze periode moeilijk te scheiden van andere migratietypen. Om toch een beeld te geven van bepaalde ontwikkelingen in de gezinsmigratie vóór 1995 zullen in de volgende twee subparagrafen trends in de migratie uit een viertal mediterrane landen, uitgesplitst naar de demografische kenmerken leeftijd en geslacht, worden gepresenteerd. In subparagraaf 5.1.1 zal worden ingegaan op de overgang van arbeidsmigratie naar gezinsmigratie en in subparagraaf 5.1.2 zal de overgang van gezinshereniging naar gezinsvorming centraal staan.

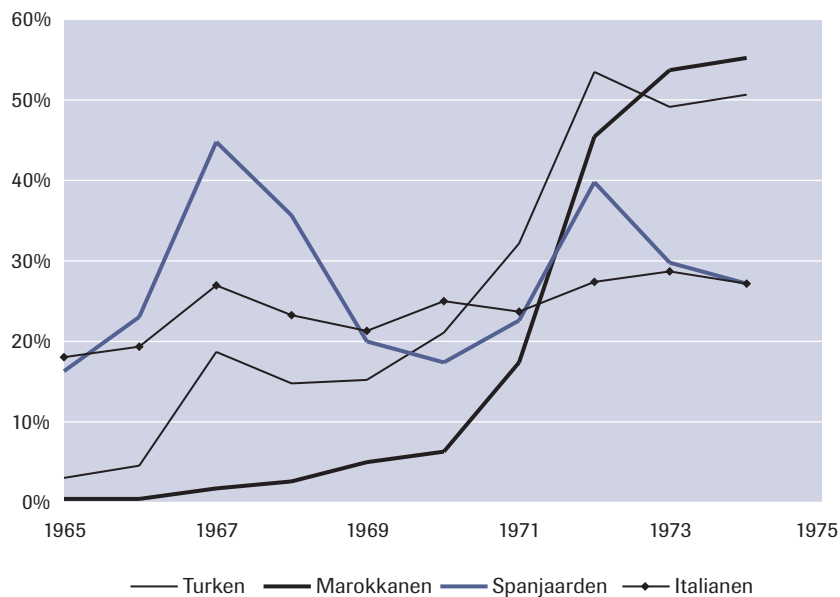
### *5.1.1 Van arbeidsmigratie naar gezinshereniging*

De oliecrisis in de vroege jaren zeventig bracht een kentering teweeg in de migratiestromen naar Nederland. De Nederlandse economie werd zwaar getroffen en de Nederlandse regering verscherpte het beleid ten aanzien van arbeidsmigratie. Laaggeschoolde arbeidsmigranten kwamen nauwelijks meer naar Nederland. De migratie naar Nederland kwam hierdoor echter niet ten einde, maar veranderde van karakter. Vooral Turkse en Marokkaanse migranten besloten zich hier permanent te vestigen en hun gezinnen te laten overkomen. Het op gang komen van de gezinshereniging weerspiegelde zich enerzijds in een laag retourpercentage van Turken en Marokkanen, en anderzijds in een stijgend aandeel vrouwen in de immigratie vanuit Turkije en Marokko vanaf het eind van de jaren zestig. Het aandeel vrouwen in de migratiestroom uit mediterrane landen richting Nederland is voor wat betreft de jaren 1965-1974 een indicator voor het aandeel gezinsmigranten in deze migratiestroom aangezien de oorspronkelijke arbeidsmigranten uit deze contreien bijna uitsluitend mannen waren. Het aandeel vrouwen in de migratie uit Turkije en Marokko nam in deze periode toe van vrijwel nul in het midden van de jaren zestig tot iets meer dan de helft in de jaren rondom de eerste oliecrisis (zie figuur 1). Dit houdt in dat het relatieve belang van gezinsmigratie in deze periode sterk is toegenomen.

De ontwikkeling bij Spanjaarden en Italianen was volledig anders dan die bij Turken en Marokkanen. Mede door de gunstige economische situa-

tie in Spanje en Italië in de vroege jaren zeventig nam de immigratie van Spanjaarden en Italianen naar Nederland af en werd deze gevolgd door een omvangrijke retouromigratie. Van de Spaanse immigranten die in de jaren van 1964 tot en met 1973 naar Nederland kwamen, was tien jaar later drie kwart weer vertrokken, twee keer zoveel als onder Turken en Marokkanen (Nicolaas, 2010). Van gezinshereniging is onder Spanjaarden en Italianen dan ook veel minder sprake geweest dan onder Turken en Marokkanen. Het aandeel vrouwen in de immigratie van Spanjaarden en Italianen nam wel iets toe, maar bleef in vergelijking met dat van Turken en Marokkanen laag (zie figuur 5.1). Dit geldt overigens niet voor recessiejaar 1967. In dit jaar, waarin de behoefte aan gastarbeiders sterk terugliep, nam het aandeel vrouwen in de migratie uit Spanje en Italië, net als het aandeel vrouwen in de migratie uit Turkije, wel sterk toe.

**Figuur 5.1** Het aandeel vrouwen in de migratie naar Nederland uit vier mediterrane landen, 1965-1974



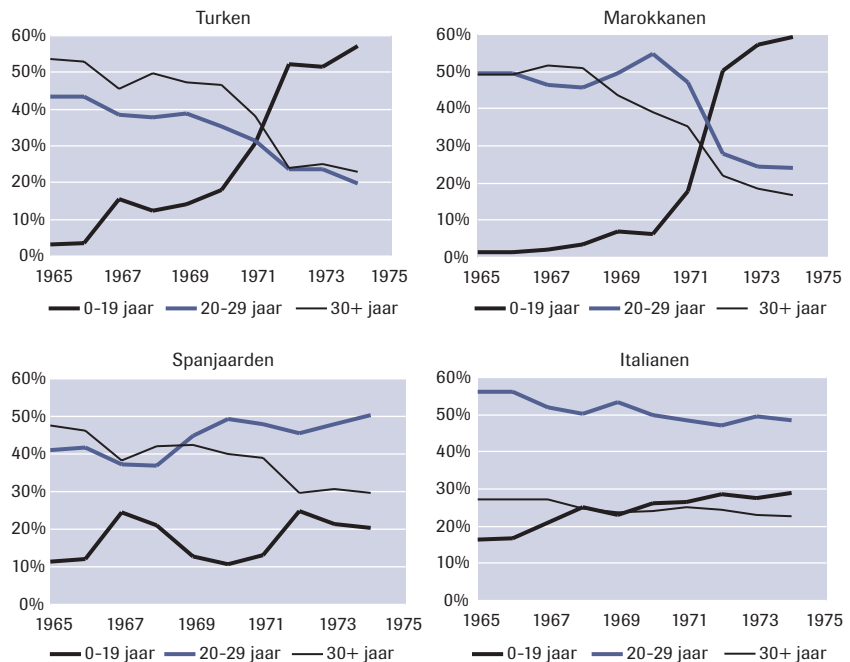
Bron: CBS

Behalve het aandeel vrouwen kan ook de leeftijdsverdeling een aanwijzing verschaffen voor het relatieve belang van gezinmigratie in de migratie uit mediterrane landen in de periode van 1964 tot en met 1974. De leeftijdsverdeling van de immigranten die in deze periode naar Nederland kwamen, laat duidelijk van elkaar afwijkende patronen zien tussen enerzijds Turken en Marokkanen en anderzijds Spanjaarden en Italianen. Terwijl het aandeel kinderen in de immigratie onder Turken en Marokkanen vanaf begin jaren zeventig een sterke stijging vertoonde, wat duidt



op gezinshereniging, bleef dit aandeel onder Spanjaarden en Italianen in deze periode stabiel rond de 20% à 30% (zie figuur 5.2).

**Figuur 5.2 Immigratie naar leeftijd uit vier Mediterrane landen, 1965-1974**



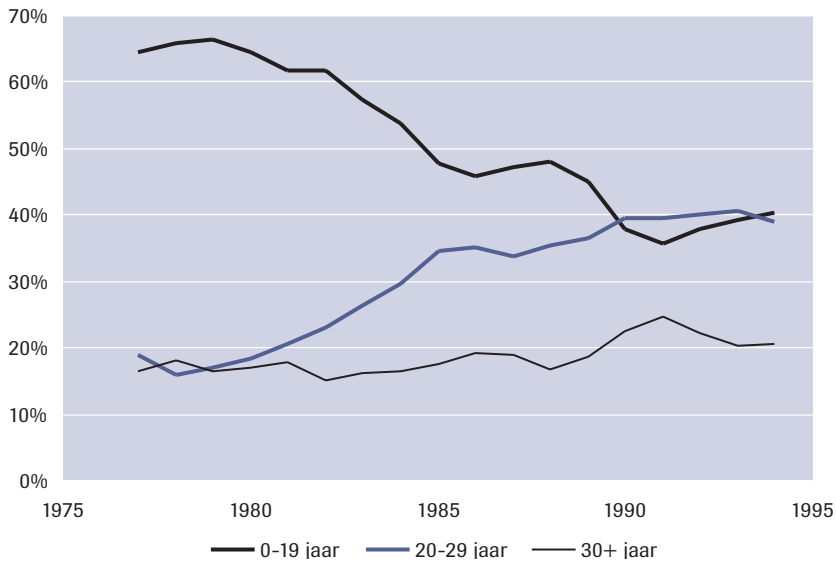
Bron: CBS

### 5.1.2 Van gezinshereniging naar gezinsvorming

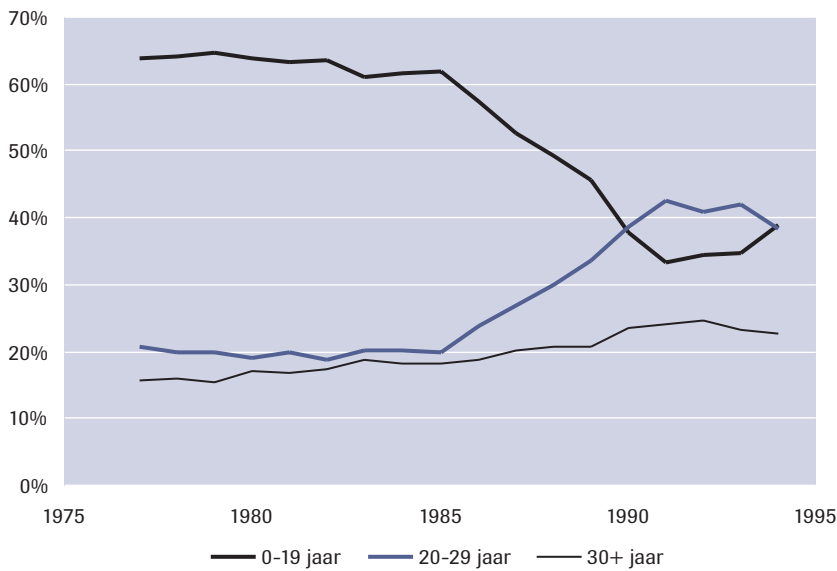
Vanaf de tweede helft van de jaren tachtig werd duidelijk dat gezinsvorming een steeds belangrijkere component in de gezinsmigratie van Turken en Marokkanen werd. Hierbij zochten zowel een deel van de oorspronkelijke arbeidsmigranten, als een deel van hun kinderen een (huwelijks)partner uit het land van herkomst. De trend van een toenemend aandeel van gezinsvormingsmigratie in de totale gezinsmigratie kwam tot uitdrukking in de leeftijdsspecifieke gezinsmigratiecijfers door een afnemend aandeel minderjarige kinderen en een stijgend aandeel jongvolwassenen in de immigratie. In figuur 5.3 is te zien dat, zowel bij Turken als Marokkanen, het aandeel minderjarigen in de immigratie afnam van ongeveer 65% eind jaren zeventig tot 40% begin jaren negentig. Tegelijkertijd verdubbelde het aandeel twintigers in deze periode van 20% naar 40%.

**Figuur 5.3 Migratie naar Nederland van Turken en Marokkanen naar leeftijd, 1977-1994**

**a Turken**



**b Marokkanen**

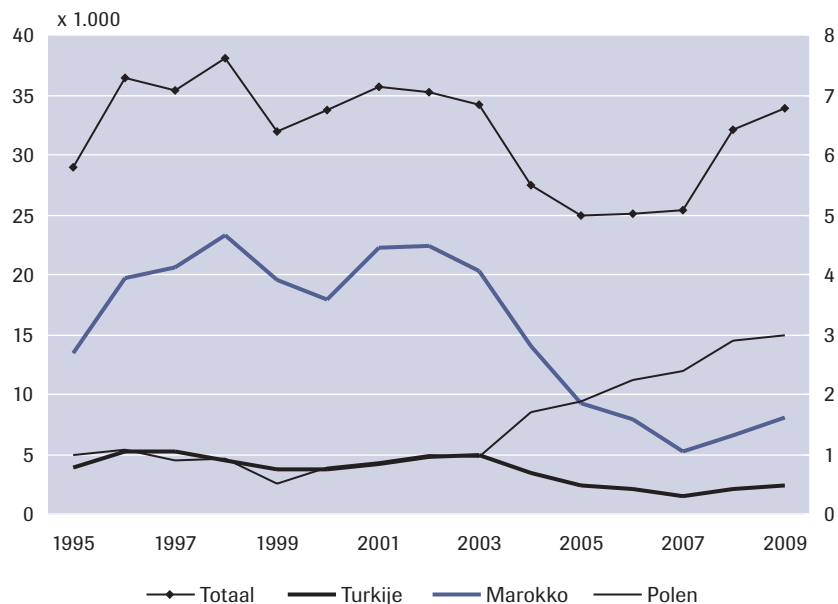


Bron: CBS

### 5.1.3 Trends in gezinsmigratie vanaf 1995

De ontwikkeling van de totale gezinsmigratie alsmede die van personen met de geboortelands Turkije, Marokko en Polen is in figuur 5.4 afgebeeld voor de jaren van 1995 tot en met 2009. Deze figuur laat zien dat de totale jaarlijkse gezinsmigratie in de periode van 1996 tot en met 2003 redelijk constant bleef, om vervolgens in de jaren van 2004 tot en met 2006 substantieel te dalen. Deze daling heeft naar alle waarschijnlijkheid te maken met de in november 2004 in werking getreden beleidsmaatregelen die tot doel hadden de gezinsmigratie te beperken (zie de volgende paragraaf voor meer details over deze beleidsmaatregelen). Zoals te zien is in figuur 5.4 daalde vooral het aantal gezinsherenigers uit Turkije en Marokko, de twee landen waar de meeste gezinsmigranten in de periode vanaf 1995 vandaan kwamen (24% van het totaal), na 2003 sterk. De gezinsmigratie van personen met geboorteland Polen, in de jaren vanaf 2006 het land waar de meeste gezinsmigranten vandaan kwamen, stijgt echter sterk vanaf 2003. De stijging van het aantal gezinsmigranten uit Oost-Europa, maar ook een toegenomen gezinsmigratie uit landen waar relatief veel asiel- en kennismigranten vandaan komen, zorgt ervoor dat het totale aantal gezinsmigranten dat naar Nederland komt na 2007 weer substantieel toeneemt.

**Figuur 5.4** Totale gezinsmigratie (linker y-as) en de gezinsmigratie van personen met geboorteland, Turkije, Marokko en Polen (rechter y-as) naar Nederland, 1995-2009



Zie tabel b5.1 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers vanaf het jaar 2000.  
Bron: CBS

Zoals reeds vermeld in de inleiding van dit hoofdstuk publiceert de IND vanaf 2005 gedetailleerde informatie over ingewilligde aanvragen voor gezinshereniging en gezinsvorming. In paragraaf 5.2 wordt daar nader op ingegaan.

#### 5.1.4 *Het beleid door de jaren heen*

Het Nederlandse beleid ten aanzien van gezinshereniging was in de jaren vijftig en zestig relatief streng. Men ging er in deze jaren vanuit dat de arbeidsmigratie, gezien als noodzaak om tekorten op de arbeidsmarkt op te vangen, van tijdelijke aard was (Bonjour, 2009). Gezinshereniging was pas toegestaan als een arbeidsmigrant over passende huisvesting beschikte, een arbeidscontract had voor minstens een jaar, en ten minste twee jaar (EEG-burgers) of drie jaar (niet-EEG-burgers) in Nederland had gewerkt. Vooral door deze laatste voorwaarde, de zogenoemde 'wachtijd', was het Nederlands beleid strenger dan dat van sommige omliggende wervingslanden.

In het algemeen kende de Nederlandse benadering van gezinsmigratie tijdens de eerste twee decennia van de wervingsperiode twee kanten. Aan de ene kant werden de arbeidsmigranten als 'gastarbeiders' beschouwd (dus nadrukkelijk niet als lid van de Nederlandse gemeenschap), waarbij hun verblijf als tijdelijk werd gezien en de overkomst van hun gezin ongewenst was. Aan de andere kant werd vooral vanuit liberale en christelijke hoek gepleit voor versoepeling van het gezinsmigratiebeleid, waarbij morele overwegingen een belangrijke rol speelden. Gezinshereniging werd beschouwd als een fundamenteel recht, iets wat Nederland de gastarbeiders verschuldigd was: de arbeidsmigranten moesten de mogelijkheid hebben met hun gezin samen te leven. In essentie was gezinshereniging ongewenst, maar in Nederland bestond algemeen het gevoel dat men niet anders kon dan deze te accepteren. Naarmate de gezinshereniging in omvang toenam, werden de spanningen tussen deze twee opvattingen sterker. Dit leidde begin jaren tachtig tot een fundamentele wijziging van de benadering van het migratievraagstuk (Bonjour, 2009). Zo werd in 1983, op basis van het rapport *Etnische minderheden* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 1979), de nota *Minderhedenbeleid* uitgebracht. Hierin werd erkend dat het verblijf van migranten die in Nederland waren permanent zou zijn. Het beleid zou zich daarom moeten richten op de bevordering van de volledige en gelijkwaardige participatie van etnische minderheden in de samenleving. Gelijke behandeling, cultureel pluralisme en een meer collectieve dan individuele benadering van de maatschappelijke integratie van migranten waren kernelementen van het nieuwe beleid (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1983). De juridische positie van gevestigde migranten werd hiermee verbeterd, aangezien volledige integratie het belangrijkste beleidsdoel was geworden in plaats van terugkeer naar het land

van herkomst. Men ging ervan uit dat gezinshereniging (leven binnen de familiekring) bevorderlijk was voor de maatschappelijke integratie. In het algemeen kan dan ook worden gesteld dat het nieuwe beleid tot een liberalisering van de regelgeving voor gezinsmigratie leidde.

Gezinsvorming door kinderen van migranten die een partner uit het land van herkomst wilden laten overkomen, bleef echter een kwestie die veel discussie losmaakte. De regering maakte duidelijk dat deze vorm van immigratie ongewenst was, aangezien 'toelating voor gezinsvorming toelating van vreemdelingen op een zodanige leeftijd betekent, dat zij op tal van gebieden – arbeidsmarkt, opleiding, scholing – in een kansloze positie komen te verkeren'. De regering verwachtte dat de voortdurende groei van deze groep 'kansarmen'

het minderhedenbeleid ernstig onder druk zou zetten (TK, 1982-1983, 16 102, nr. 20; TK, 1982-1983, 17 984, nr. 2).

Daar kwam bij dat het parlement aan het eind van de jaren tachtig constateerde dat de maatschappelijke positie van migranten eerder was verslechterd dan verbeterd. De liberale benadering van gezinsmigratie in de jaren tachtig maakte in de jaren negentig dan ook plaats voor een restrictiever beleid. De WRR werd wederom om advies gevraagd (WRR, 1989). Dat mondde in 1994 uit in de nota *Integratiebeleid etnische minderheden*, waarin individuele verantwoordelijkheid een kernthema was (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1994).

De voorwaarden voor gezinsmigratie werden begin jaren negentig verscherpt. De referent was niet meer vrijgesteld van het inkomensvereiste, maar moest 70% van het sociaal minimum voor echtparen verdienen om gezinsleden te mogen laten overkomen. Met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 op 1 april 2001 werd de inkomenseis voor gehuwden, die tot dan toe 70% bedroeg van het netto-normbedrag voor echtparen/gezinnen op grond van de Wet werk en bijstand, gelijkgesteld aan de inkomenseis voor ongehuwden, die toen op 100% van het minimumloon was gesteld.

Vanaf eind 2004 werd een pakket maatregelen ingevoerd met als doel de immigratie te beperken en de integratie te bevorderen. Deze maatregelen worden besproken in paragraaf 5.2.2, waar de gezinsvorming in de periode van 2005 tot en met 2009 wordt behandeld. Aan deze maatregelen lagen ook opvattingen over culturele verschillen ten grondslag: er waren serieuze twijfels gerezen over het samengaan van de cultuur van met name niet-westerse, islamitische migranten met de normen en waarden van de Nederlandse samenleving. Daarnaast speelden achterblijvende inburgering en integratie en een lagere sociaaleconomische positie onder bepaalde groepen een rol bij de invoering van deze maatregelen (Nota van Toelichting, 2004, *Stb.* nr. 496; TK, 2003-2004, 29 700, nr. 3).

## 5.2 Recente ontwikkelingen in gezinsmigratie naar Nederland, 2005-2009

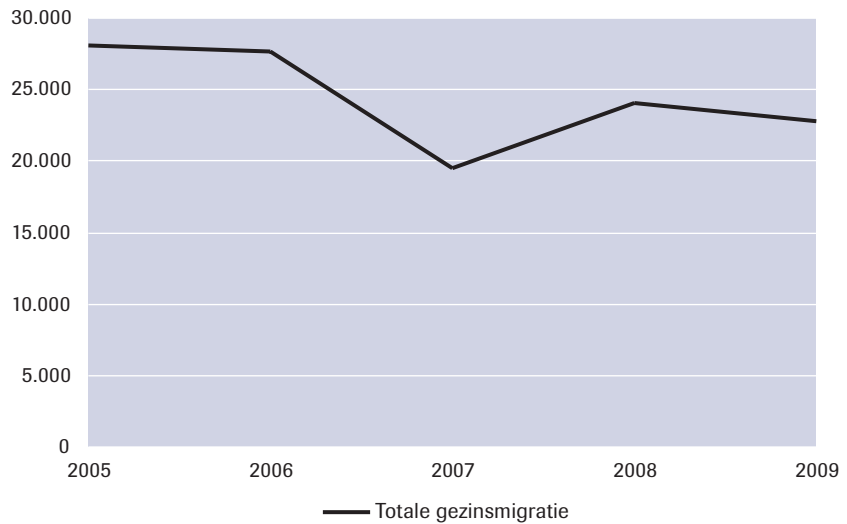
In de uitgebreidere beschrijving van de recente ontwikkelingen op het gebied van gezinsmigratie die in deze paragraaf wordt gegeven, wordt onderscheid gemaakt tussen gezinshereniging en gezinsvorming.<sup>2</sup> Dit is mogelijk omdat de IND vanaf 2005 cijfers kan laten zien met betrekking tot de aanvragen voor gezinshereniging en gezinsvorming afzonderlijk. Waar mogelijk worden de ontwikkelingen in verband gebracht met beleidswijzigingen van de Nederlandse regering ten aanzien van beide typen gezinsmigranten.

Figuur 5.5 geeft de cijfers weer voor de totale gezinsmigratie in deze periode, uitgedrukt in het aantal ingewilligde aanvragen voor gezinshereniging en -vorming van gezinsmigranten. De cijfers betreffen het aantal ingewilligde eerste aanvragen om Verblijfsvergunningen Regulier (VVR-aanvragen).<sup>3</sup> Het aantal gezinsmigranten dat naar Nederland kwam, is afgenomen van 28.078 in 2005 tot 22.823 in 2009. De grootste terugval is te zien in 2007, met 19.469 inwillingen voor gezinsmigranten. Vanwege een afwijkende definitie voor gezinsmigratie in deze paragraaf kunnen de cijfers niet één op één gerelateerd worden aan de cijfers over de periode 2000 tot 2005 van het CBS.

De in figuur 5.5 weergegeven cijfers voor de totale gezinsmigratie zijn in figuur 5.6 opgesplitst in gezinsvormers en gezinsherenigers. De laatstgenoemde groep wordt in figuur 5.6 verdeeld in 'gewone' gezinsherenigers en gezinsherenigers op basis van het Europese gemeenschapsrecht. In de volgende drie subparagrafen zal op elke van de drie in figuur 5.6 weergegeven gezinsmigratietypen nader worden ingegaan.

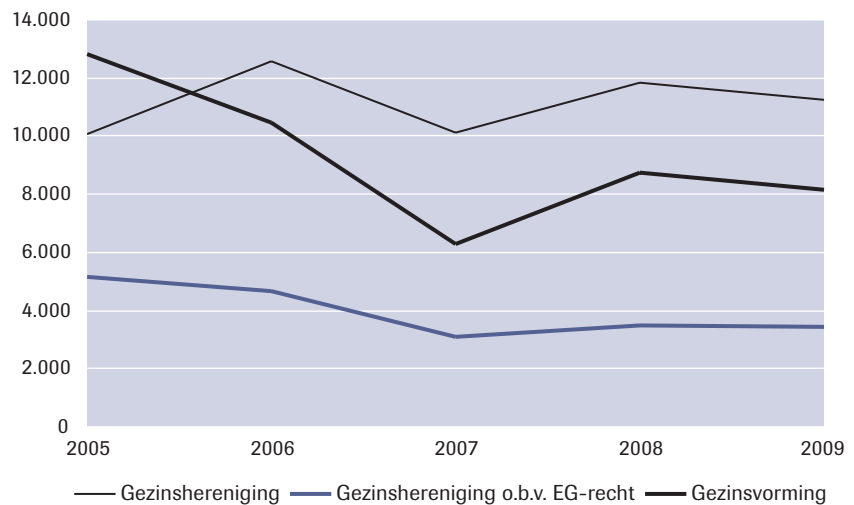
- 2 Als gevolg van de uitspraak van 4 maart 2010 van het Europese Hof van Justitie in Luxemburg (Chakroun) zijn de toelatingsvoorwaarden voor gezinsvorming en gezinshereniging per 31 juli 2010 gelijkgetrokken. Het Nederlandse vreemdelingenbeleid kent dan in de toelating geen onderscheid meer tussen gezinsvorming en gezinshereniging. In dit rapport wordt het onderscheid nog wel gemaakt, aangezien in de jaren daarvoor nog een apart beleid gold voor beide migratievormen.
- 3 De cijfers zijn afkomstig van de IND en zijn bewerkt volgens de door INDIAC bepaalde definities voor gezinshereniging en -vorming. Bij gezinshereniging gaat het hier om hereniging onder het reguliere vreemdelingenbeleid en niet om de hereniging van gezinsleden met iemand die op grond van asiel toelating heeft gekregen tot Nederland. In het cijfer voor de totale gezinsmigratie is ook het aantal ingewilligde VVR-aanvragen om gezinsvorming, gezinshereniging en gezinshereniging op basis van het EG-recht opgenomen. In dit cijfer is niet meegeteld de gezinsmigratie door pleeg- en adoptiekinderen en een aantal andere categorieën van gezinsmigratie (onder andere gezinsmigratie op grond van artikel 8 van het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en gezinsmigratie door NAVO-vreemdelingen). Het gaat hier om nieuwe migratie en niet om vreemdelingen die al in Nederland verblijven op basis van een eerdere VVR-vergunning. Ook hoeft het aantal ingewilligde aanvragen in wezen niet gelijk te zijn aan het aantal migranten, omdat personen meerdere aanvragen in de genoemde periode kunnen hebben ingediend en ingewilligd hebben kunnen gekregen. Dit komt echter niet vaak voor.

**Figuur 5.5** Aantal ingewilligde aanvragen gezinsmigratie, 2005-2009\*



\* De cijfers betreffen het aantal ingewilligde VVR-aanvragen.  
Zie tabel b5.2 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.  
Bron: INDIAC, Trendrapportage Regulier 2010

**Figuur 5.6** Aantal ingewilligde aanvragen gezinsvorming en gezinshereniging, 2005-2009\*



\* De cijfers betreffen het aantal ingewilligde VVR-aanvragen.  
Zie tabel b5.2 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.  
Bron: INDIAC, Trendrapportage Regulier 2010

### 5.2.1 Gezinshereniging, 2005-2009

Het aantal migranten dat in het kader van gezinshereniging naar Nederland komt, is in de jaren 2005 tot en met 2009 redelijk stabiel gebleven. Dit is te zien in figuur 5.6. Gezinsherenigers (op grond van het nationale vreemdelingenbeleid) zijn sinds 2006 de belangrijkste categorie gezinsmigranten. In 2005 kwamen 10.071 migranten op basis van gezinshereniging naar Nederland. In 2009 waren dat er 11.265.

De belangrijkste groepen gezinsherenigers kwamen uit Turkije en Marokko. Tabel 1 laat zien welke andere drie landen in de top 5 van de hoogste instroom staan. Het aantal migranten uit India is de laatste jaren sterk gestegen. De instroom uit Marokko is echter sterk gedaald, vermoedelijk omdat de meeste Marokkaanse gezinnen inmiddels zijn herenigd. De gezinsherenigers uit India zijn voornamelijk de gezinsleden van kennismigranten die naar Nederland zijn gekomen. De in 2004 ingevoerde regeling voor kennismigranten heeft geleid tot een stijging van het aantal Indiase migranten. Zij vormen al sinds 2005 de grootste groep kennismigranten (INDIAC, 2010). De laatste jaren raakten steeds meer werkgemers bekend met de Kennismigrantenregeling (zie paragraaf 3.3.2 voor meer details). Niettemin is de totale instroom van kennismigranten, zoals ook reeds is vermeld in paragraaf 3.3.2, in het meeste recente jaar (2009) afgenomen, mogelijk als gevolg van de economische crisis. Dit zou een verklaring kunnen zijn voor een deel van de afname van het totale aantal gezinsherenigers in 2009. Zo is het aantal gezinsherenigers uit de Verenigde Staten, Japan en Turkije, waar ook veel kennismigranten vandaan komen, afgenomen.

De daling van het aantal gezinsherenigers uit Turkije en Marokko na 2006 is mogelijk ook het gevolg van de Wet inburgering buitenland (Wib), die op 15 maart 2006 is ingevoerd. In deze wet wordt bepaald dat migranten die voor gezinsmigratie naar Nederland willen komen eerst in het land van herkomst moeten slagen voor het basisexamen inburgering.<sup>4</sup> Het vereiste geldt voor nieuwe migranten die een Machtiging tot Voorlopig Verblijf (MVV) nodig hebben om in Nederland te worden toegelaten. Burgers van westerse landen als de EU-landen, de VS, Australië en Japan hebben geen MVV nodig en hoeven dus ook geen toets af te leggen. De Wib richt zich dan ook op de niet-westerse immigranten. Hoewel kinderen in het buitenland niet hoeven in te burgeren, geldt deze eis wel voor de ouder die meereist. Het gevolg kan zijn dat zowel de ouder als kinderen door deze

4 Het inburgeringsvereiste volgens de Wib geldt in de regel voor migranten in de leeftijd van 18 tot 65 jaar uit niet-westerse (de zogenoemde MVV-plichtige) landen. Gezinsleden van vreemdelingen die voor arbeid in loondienst, arbeid als zelfstandige of als kennismigrant zijn gekomen, zijn vrijgesteld van het inburgeringsvereiste. De Wib sloot aan op de Wet Inburgering (WI), die vanaf 1 januari 2007 de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) heeft vervangen. In de WI is vastgelegd dat zowel nieuw- als oudkomers tussen de 18 en 65 jaar, die voor een niet-tijdelijk doel tot Nederland worden toegelaten of geestelijk bedienaar zijn, moeten inburgeren. Daarnaast staat in deze wet welke eisen er gesteld worden aan de inburgering.



nieuwe toelatingsvoorwaarde minder snel een aanvraag indienen. In 2008 is een kortetermijnevaluatie uitgevoerd van de Wib, waarin de effecten in de eerste 18 maanden na de inwerkingtreding zijn onderzocht (Wilkinson et al., 2008). Uit dit onderzoek blijkt dat het aantal MVV-aanvragen van personen met de Turkse of Marokkaanse nationaliteit kort na de invoering van de wet (in de eerste paar maanden) het meest is gedaald. De instroom uit deze landen stabiliseerde zich in de daaropvolgende jaren of nam nog iets verder af, waarmee het effect van de Wib van langere duur lijkt te zijn. Een andere verklaring voor de afname in de cijfers kan zijn dat Turkse en Marokkaanse migranten vaker gebruikmaken van het gemeenschapsrecht voor gezinshereniging. In feite neemt in dat geval het aantal gezinsherenigers uit deze landen niet af. Zij zouden dan echter – vanwege de strengere eisen van het nationale vreemdelingenbeleid –, meer gebruik zijn gaan maken van de soepelere toelatingsvoorwaarden van het beleid op basis van het gemeenschapsrecht. Gezinsmigratie op basis van het gemeenschapsrecht wordt verder beschreven in paragraaf 5.2.3.

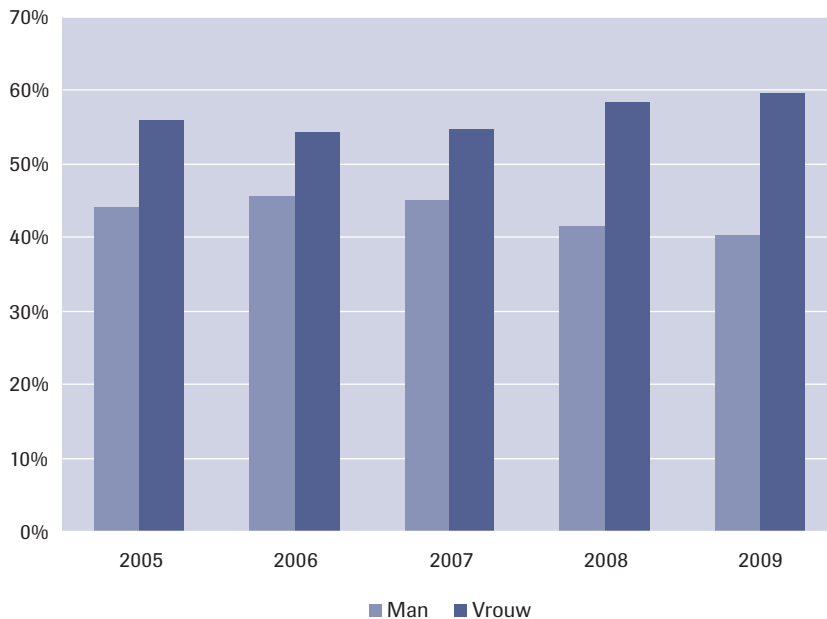
**Tabel 5.1 Immigratie van gezinsherenigers naar nationaliteiten, 2005-2009\***

	2005	2006	2007	2008	2009
Totaal	10.071	12.569	10.100	11.857	11.265
waarvan					
EU	271	196	92	132	85
Overig westers	2.190	2.398	2.121	2.588	2.329
Niet-westers	6.702	8.011	6.333	7.387	7.213
Onbekend	908	1.964	1.554	1.750	1.638
waaronder (top 5)					
Turkse	1.257	1.954	1.371	1.373	1.324
Marokkaans	1.294	1.965	1.136	989	788
Amerikaans	714	773	790	987	788
Indiaas	202	405	550	973	1.171
Japans	457	405	461	589	559

\* De cijfers betreffen het aantal ingewilligde VVR-aanvragen.

Bron: INDIAC, Trendrapportage Regulier 2010

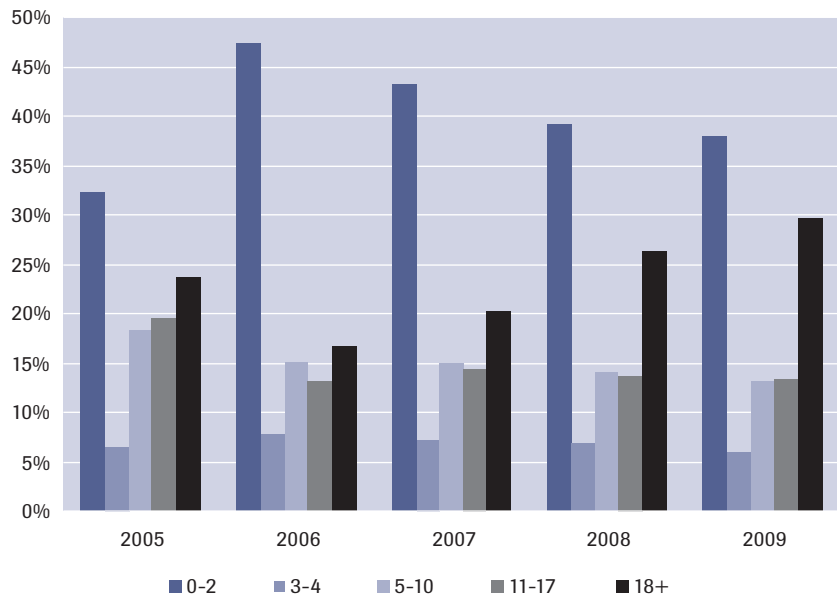
Het aandeel vrouwelijke gezinsherenigers is al sinds 2005 groter dan het mannelijke aandeel, zoals is te zien in figuur 5.7. In 2005 was het aandeel vrouwen 56%, wat in 2009 is toegenomen tot 60%.

**Figuur 5.7 Immigratie van gezinsherenigers naar geslacht, 2005-2009\***

\* De cijfers betreffen het aantal ingewilligde VVR-aanvragen.  
 Zie tabel b5.3 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.  
 Bron: INDIAC

Het zijn voornamelijk heel jonge kinderen (jonger dan 2 jaar) die herenigd worden met hun ouder(s) of andere familieleden. Hereniging van kinderen in de leeftijdscategorie 3-4, 5-10 en 11-17 jaar komt minder vaak voor. In dit beeld is de afgelopen jaren weinig veranderd, zoals figuur 8 laat zien. Naast jonge kinderen zijn het vooral volwassenen die zich herenigen met hun partner, gezin of familie. Het gaat bij minderjarigen ongeveer even vaak om jongens als om meisjes. Bij volwassenen gaat het veel vaker om vrouwen dan om mannen (INDIAC, 2010). In 2006 was sprake van een groot aantal gezinsherenigers van jonger dan 2 jaar. Dit aantal is de jaren daarna weer afgenomen. Het aantal volwassen gezinsherenigers is sinds 2008 daarentegen flink gestegen.

**Figuur 5.8 Immigratie van gezinsherenigers naar leeftijd, 2005-2009\***



\* De cijfers betreffen het aantal ingewilligde VVR-aanvragen.  
Zie tabel b5.4 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.  
Bron: INDIAC, Trendrapportage Regulier 2010

### 5.2.2 Gezinsvorming, 2005-2009

Zoals te zien is in figuur 5.6, is het aantal gezinsvormers dat naar Nederland kwam de afgelopen jaren afgenomen. In 2005 kwamen 12.834 gezinsvormers naar Nederland. Dat aantal is gedaald naar 8.136 in 2009. Per 1 november 2004 werden de beleidsmaatregelen voor gezinsvorming (niet voor gezinshereniging) aangescherpt. De vereiste leeftijd voor beide partners werd verhoogd van 18 naar 21 jaar en het vereiste inkomen voor de in Nederland verblijvende partner van 100% naar 120% van het wettelijk minimumloon.<sup>5</sup> Deze beleidswijziging heeft effect gehad op de toestroom van gezinsvormers uit derde landen.<sup>6</sup> Uit het onderzoek waarin deze beleidsmaatregelen zijn geëvalueerd, blijkt dat het aantal inwilligingen op aanvragen van gezinsvormers met 37% is afgenomen na de invoering. Deze daling leek vooral gerelateerd te zijn aan de hogere

<sup>5</sup> Het betreft 100% van de toepasselijke norm als gevolg van de Wet werk en bijstand en 120% van het minimumloon als gevolg van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag.

<sup>6</sup> Zowel het verhoogde inkomensvereiste als het verhoogde leeftijdsvereiste gelden voor gezinsvorming vanuit landen buiten de EER en Zwitserland, ook wel de derde landen genoemd.

inkomenseis en minder aan de hogere leeftijdseis (Leerkes & Kulu-Glasgow, 2009).

Figuur 5.6 laat ook zien dat in 2007 sprake was van een grote daling van het aantal aanvragen van gezinsvormers. De invoering van de Wib heeft waarschijnlijk geleid tot een sterke afname van het aantal aanvragen voor gezinsmigratie. Na deze scherpe daling is in 2008 het aantal gezinsvormers weer wat gegroeid. Turkije en Marokko zijn al vele jaren de voornaamste landen als het gaat om gezinsvorming. Tabel 5.2 laat echter zien dat de aantallen uit deze landen de laatste jaren beduidend kleiner zijn dan in 2005.

**Tabel 5.2 Immigratie van gezinsvormers naar nationaliteit, 2005-2009\***

	2005	2006	2007	2008	2009
Totaal	12.834	10.449	6.287	8.738	8.136
waarvan					
EU	221	162	93	52	108
Overig westers	1.987	1.812	1.315	1.428	1.368
Niet-Westers	10.549	8.446	4.867	7.234	6.651
Onbekend	77	29	12	24	9
waaronder (top 5)					
Turkse	2.164	1.662	890	1.655	1.379
Marokkaanse	1.792	1.330	751	1.064	987
Surinaamse	943	624	577	683	624
Chinese	486	522	374	498	384
Thaise	478	406	182	431	420

\* De cijfers betreffen het aantal ingewilligde VVR-aanvragen.

Bron: INDIAC, Trendrapportage Regulier 2010

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

dezelfde herkomst – uit Nederland te kiezen dan uit het land van herkomst (Van Huis, 2007).<sup>7</sup>

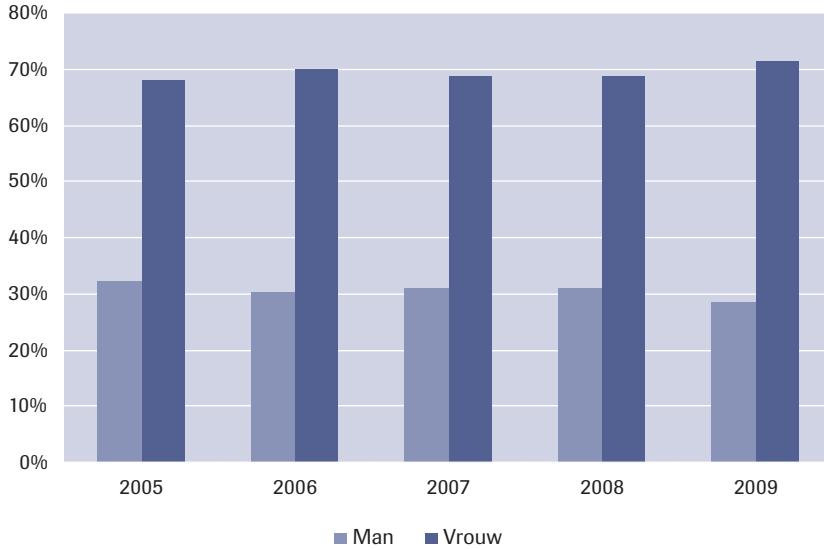
Tabel 5.2 laat voor 2007, het jaar na de invoering van de Wib, de grootste daling zien van het aantal gezinsvormers uit Turkije en Marokko. Ook bij andere belangrijke groepen gezinsvormers is het effect in meer of mindere mate zichtbaar. De gevolgen voor de groep Surinamers zijn beperkt. Zij krijgen in de meeste gevallen vrijstelling van het inburgeringsvereiste, omdat zij tot een bepaald niveau onderwijs hebben gevolgd in de Nederlandse taal. Het aanzienlijke effect van de Wib op de instroom van gezinsvormers is – in tegenstelling tot het effect op de instroom van Turkse en Marokkaanse gezinsherenigers – vooral op de korte termijn duidelijk zichtbaar. Uit de in 2009 uitgevoerde evaluatie van de Wib blijkt namelijk dat vrij kort na de invoering – na een paar maanden – het aantal MVV-aanvragen voor gezinsvorming al weer langzaam toenam (Lodder, 2009). Vermoedelijk hebben deze gezinsvormers gewacht met hun aanvraag tot zij beter op de hoogte waren van de nieuwe inburgeringsvereisten. Na verloop van tijd waren ook zij voldoende voorbereid op het examen en kwamen zij, nadat zij hiervoor waren geslaagd, alsnog naar Nederland voor verblijf bij hun partner. In 2008 bereikten de aantallen bij de verschillende groepen weer bijna dezelfde hoogte als in 2006. De Wib lijkt ook op de iets langere termijn een beperkend effect te hebben op de toestroom van gezinsvormers, aangezien in 2009 alweer sprake was van een afgenomen aantal gezinsvormers.

Wat betreft geslacht en leeftijd springen de volgende aspecten in het oog. Het zijn vaker vrouwen dan mannen die voor gezinsvorming hun land van herkomst verlaten en naar Nederland komen. Het aandeel vrouwelijke gezinsvormers ligt de afgelopen jaren rond de 70% (zie figuur 5.9). Bij de Turkse gezinsvormers was de verdeling over het geslacht in 2009 min of meer gelijk. Bij de Thaise gezinsvormers gaat het vrijwel altijd om vrouwen (96%) (INDIAC, 2010).

Het gaat, zoals valt op te maken uit figuur 5.10, voornamelijk om jonge gezinsvormers, in de leeftijd van 21 tot en met 34 jaar, die naar Nederland komen. De laatste jaren ligt dat aandeel rond de drie kwart van de totale groep. Gezinsvormers in de leeftijd van 18 tot en met 20 jaar komen vanaf 2006 nog maar nauwelijks voor, als gevolg van de verhoging van het leeftijdsvereiste naar 21 jaar voor gezinsvorming. Het gaat om enkelen die vóór de invoering van de beleidsmaatregel hun aanvraag hebben ingediend, maar pas in een later jaar een inwilliging hierop hebben gekregen.

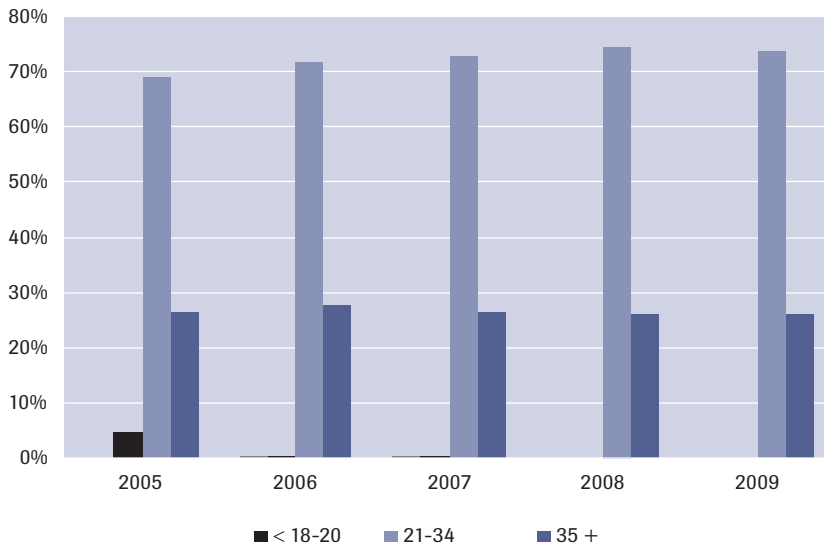
<sup>7</sup> In 2009 koos 58% van de Turkse mannen die trouwden voor een Turkse bruid uit Nederland. Een kleiner aandeel trouwde met een bruid uit Turkije (22%). Van de Marokkaanse mannen trouwde 67% met een Marokkaanse bruid uit Nederland. Het aandeel dat met een partner uit Marokko trouwde bedroeg 17%.

**Figuur 5.9 Immigratie van gezinsvormers naar geslacht, 2005-2009\***



\* De cijfers betreffen het aantal ingewilligde VVR-aanvragen.  
 Zie tabel b5.1 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.  
 Bron: INDIAC

**Figuur 5.10 Immigratie van gezinsvormers naar leeftijd, 2005-2009\***



\* De cijfers betreffen het aantal ingewilligde VVR-aanvragen.  
 Zie tabel b5.6 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.  
 Bron: INDIAC, Trendrapportage Regulier 2010

### 5.2.3 *Gezinsherenigers op basis van het Europese gemeenschapsrecht, 2005-2009*

Een deel van de gezinsherenigers komt naar Nederland op grond van het Europese gemeenschapsrecht. De groep die hiervoor een aanvraag indient die vervolgens wordt ingewilligd, wordt met het jaar kleiner. In 2005 kwamen 5.173 gezinsmigranten op deze manier naar Nederland. Dat aantal was in 2009 nog maar 3.422. Deze afname is voornamelijk het gevolg van de niet langer geldende verplichting voor onderdanen van landen behorende tot de EER en Zwitserland om een EU-document aan te vragen bij een beoogd verblijf in Nederland van langer dan drie maanden. Deze verplichting verviel in 2006, maar geldt nog wel voor migranten uit Bulgarije en Roemenië. In 2005 en 2006 waren het voornamelijk Poolse, Duitse en Britse migranten die op basis van het gemeenschapsrecht in Nederland verbleven. Na de eerdergenoemde vervallen verplichting voor EU-onderdanen komen deze groepen haast niet meer voor in de cijfers van de IND, hetgeen uiteraard niet betekent dat zij niet meer naar Nederland komen. Het aantal gezinsherenigers met de Bulgaarse en Roemeense nationaliteit is flink gestegen sinds die landen in 2007 zijn toegetreten tot de EU. Het aantal Bulgaarse gezinsherenigers nam toe van 12 in 2006 tot 231 in 2007 (zie tabel 3). Roemeense gezinsherenigers zijn in aantal gestegen van 10 in 2006 tot 201 in 2007. In 2009 is het aantal gezinsherenigers weer iets gedaald, wat te maken heeft met de afgenomen instroom van arbeidsmigranten uit deze twee landen. Vanaf 2007 blijken naast Turkse (zie tabel 3), ook Amerikaanse, Braziliaanse en Marokkaanse gezinsherenigers op basis van het gemeenschapsrecht naar Nederland te komen (INDIAC, 2010). Over het geheel genomen geldt dat steeds meer gezinsherenigers uit niet-westerse landen gebruik zijn gaan maken van het gemeenschapsrecht.

In 2009 heeft Regioplan onderzoek gedaan naar het gebruik van het gemeenschapsrecht door gezinsmigranten uit derde landen – via de zogenaamde ‘Europa-route’ – (Schreijenberg et al., 2009). Dit onderzoek volgde op een toezegging van de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer na vragen over het toenemende aantal aanvragen om toelating op grond van het gemeenschapsrecht. Het onderzoek richtte zich op de groep derdelanders (dat wil zeggen: geen burgers van landen behorende tot de EER of Zwitserland), die op basis van het gemeenschapsrecht bij een Nederlandse referent of een referent met een andere EU-nationaliteit wilden verblijven. Bij de eerste groep gaat het om migranten die verblijf aanvragen bij een Nederlandse referent die gebruikmaakt van zijn recht op vrij verkeer van personen binnen de EU.<sup>8</sup> De migrant komt daarbij vaak

<sup>8</sup> Het gaat in de meeste gevallen om Nederlandse referenten die in een andere EU-lidstaat (of in Nederland) verblijven om daar arbeid in loondienst te verrichten. Ongeveer een derde van deze

samen met de Nederlandse partner vanuit een andere EU-lidstaat naar Nederland en vraagt verblijf aan op grond van het gemeenschapsrecht. Bij de tweede groep gaat het om migranten die verblijf aanvragen bij een niet-Nederlandse EU-onderdaan die in Nederland verblijft. In ongeveer drie kwart van alle aanvragen gaat het om migranten in de laatstgenoemde groep. Ook gaat het in de meeste gevallen om een huwelijks- of een partnerrelatie (ongeveer 80%), waarbij migranten en Nederlandse partners vaker getrouwd zijn dan stellen met EU-partners. Ook laat dit onderzoek zien dat het aantal aanvragen van derdelanders die op grond van het gemeenschapsrecht naar Nederland komen, is toegenomen. Het aantal ingewilligde aanvragen is gestegen van ongeveer 900 per jaar in 2005 en 2006 tot bijna 2600 in 2008, waarbij aanvragen voor verblijf bij niet-Nederlandse EU-onderdanen het meest is toegenomen.

**Tabel 5.3 Immigratie van gezinsherenigers op basis van het Europese gemeenschapsrecht naar nationaliteit, 2005-2009\***

	2005	2006	2007	2008	2009
Totaal	5.173	4.672	3.082	3.467	3.422
waarvan					
EU	4.109	3.668	1.421	941	663
Overig westers	420	339	514	628	586
Niet-westers	597	614	1.112	1.878	2.146
Onbekend	47	51	35	20	27
waaronder (top 5)					
Pools	1.026	1.201	726	0	0
Duits	910	639	15	2	6
Bulgaars	17	12	231	639	458
Brits	759	545	39	4	4
Turks	59	56	139	329	412

\* De cijfers betreffen het aantal ingewilligde VVR-aanvragen.

Bron: INDIAC, Trendrapportage Regulier 2010

De migranten die bij de Nederlandse referent willen verblijven, hebben voornamelijk de Turkse, Marokkaanse of Braziliaanse nationaliteit. De migranten die verblijf aanvragen bij een niet-Nederlandse EU-onderdaan hebben meestal de Amerikaanse, Turkse of Braziliaanse nationaliteit. Het rapport geeft een aantal verklaringen voor het toegenomen gebruik van het gemeenschapsrecht. Bij de groep aanvragers bij Nederlandse referenten kan het aangescherpte nationale toelatingsbeleid, in het bijzonder de verhoogde inkomenseis en het inburgeringsvereiste in het buitenland, de reden zijn dat zij op zoek zijn gegaan naar alternatieven. Ook lijkt infor-

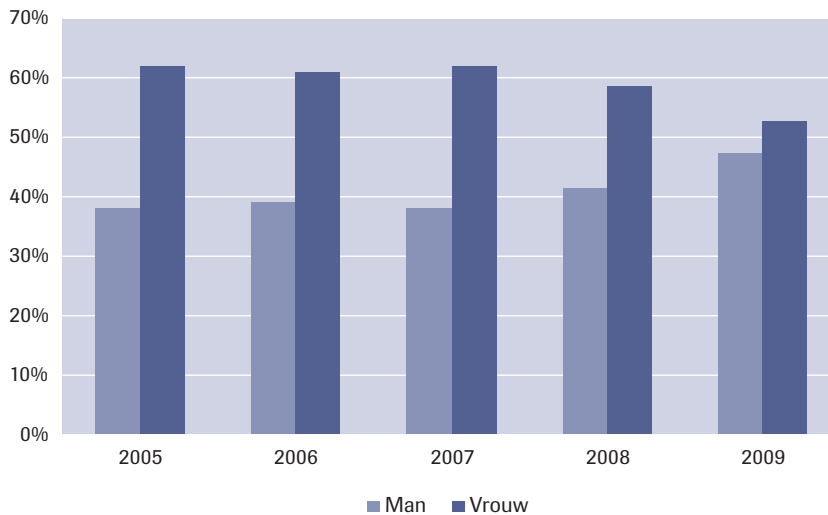
personen verblijft in België. Ook verblijven zij vaak in Duitsland (21%) en Spanje (15%). Uit onderzoek blijkt dat het merendeel van deze personen in Nederland geboren is.



matie op internet in belangrijke mate, en politieke en media-aandacht in beperkte mate, te hebben bijgedragen aan een grotere bewustwording van de mogelijkheden van het gemeenschapsrecht. Daarnaast zal de toegenomen arbeidsmobiliteit waarschijnlijk van invloed zijn geweest op het groeiende aantal aanvragen. Ten aanzien van de groep aanvragers die bij een EU-onderdaan willen verblijven, spelen waarschijnlijk grotendeels vergelijkbare factoren een rol.

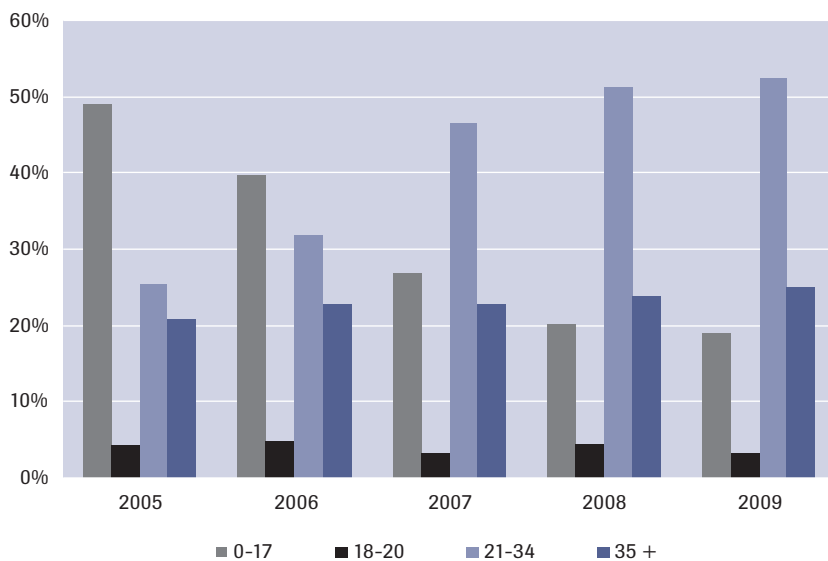
Over geslacht en leeftijd binnen de groep gezinsherenigers op basis van het gemeenschapsrecht valt het volgende op te merken. Meer vrouwen dan mannen doen op grond van het gemeenschapsrecht een aanvraag om naar Nederland te komen. Het aantal vrouwen dat op deze manier naar Nederland komt, is de afgelopen jaren gedaald. Dit geldt tevens voor het aantal mannen, maar in minder sterke mate. Hierdoor zijn de aandelen vrouwen en mannen die gebruikmaken van het gemeenschapsrecht dicht bij elkaar komen te liggen. In 2009 ging het in 53% van de gevallen om vrouwen, terwijl dit in 2005 nog 62% was (zie figuur 5.11). Zoals eerder gemeld, gaat het bij gezinshereniging op basis van het gemeenschapsrecht meestal om migranten die verblijf aanvragen bij hun partner. De grootste groep vormen dan ook de migranten in de leeftijd van 21 tot en met 34 jaar. Figuur 5.12 laat zien dat deze groep sinds 2007 zowel absoluut als relatief gezien het grootst is binnen de totale groep van gezinsherenigers die op deze manier naar Nederland komt. De groep in de leeftijd tot en met 17 jaar, die voorheen het grootst was, is sterk afgenomen. In 2005 kwamen nog 2.535 personen van deze groep naar Nederland. In 2007 waren dit er nog maar 827 en in 2009 zelfs nog maar 651. Deze omslag heeft mogelijk ook te maken met de eerder genoemde afschaffing van de verplichting tot aanvraag van een EU-document voor onderdanen van de EU/EVA en het aangescherpte nationale toelatingsbeleid voor gezinsvormers. Het gaat bij de minderjarigen ongeveer even vaak om jongens als om meisjes. Van de groep jongvolwassenen maken meer vrouwen dan mannen gebruik van het gemeenschapsrecht. Het is echter opvallend dat over de jaren heen het verschil in aantal tussen mannen en vrouwen steeds kleiner is geworden. Dit komt vooral doordat van de leeftijdsgroep 21 tot en met 34 jaar meer mannen naar Nederland komen op basis van het gemeenschapsrecht (van 360 in 2005 naar 861 in 2009, INDIAC, 2010). In 2009 is het aandeel mannen en vrouwen zelfs bijna gelijk, terwijl het in 2005 nog ruim 2,5 keer meer vrouwen betrof. Naast de groep minderjarigen is het aantal migranten in de leeftijd van 35 jaar en ouder dat van het gemeenschapsrecht gebruikmaakte de afgelopen jaren afgenomen. Ook van deze groep komen minder vrouwen, maar wel meer mannen naar Nederland. Het aandeel mannen binnen de groep die gebruikmaakt van het gemeenschapsrecht is dan ook toegenomen.

**Figuur 5.11 Immigratie van gezinsherenigers op basis van het Europese gemeenschapsrecht naar geslacht, 2005-2009\***



\* De cijfers betreffen het aantal ingewilligde VVR-aanvragen.  
 Zie tabel b5.7 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.  
 Bron: INDIAC

**Figuur 5.12 Immigratie van gezinsherenigers op basis van het Europese gemeenschapsrecht naar leeftijd, 2005-2009\***



\* De cijfers betreffen het aantal ingewilligde VVR-aanvragen.  
 Zie tabel b5.8 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.  
 Bron: INDIAC, Trendrapportage Regulier 2010

### 5.3 Mogelijke toekomstige ontwikkelingen in gezinsmigratie naar Nederland

Op de toekomst van de gezinsmigratie naar Nederland zijn verschillende factoren van invloed. Te noemen vallen – in willekeurige volgorde – de toekomstige asielmigratie en arbeidsmigratie, het Nederlandse regeringsbeleid en internationale verplichtingen.

De ontwikkelingen op het gebied van asiel kunnen een grote invloed hebben op gezinsvorming en -hereniging. De Nederlandse regering houdt in de beleidsvorming dan ook rekening met deze categorie gezinsmigranten. ‘Mogelijk zal in de toekomst ook vanuit (voormalige) asiellanden in toenemende mate het fenomeen van migratiehuwelijken gaan voorkomen, waarbij partners afkomstig zijn uit het land van herkomst van de referent’ (TK, 2009-2010, 32 175, nr. 1). De toekomstige omvang van deze categorie gezinsmigranten hangt uiteraard sterk samen met de asielinstroom. Het is echter lastig om de instroom van het aantal asielzoekers in de toekomst te voorspellen. Deze instroom is namelijk sterk afhankelijk van onvoorspelbare en externe factoren, zoals wereldwijde conflicthaarden, internationale vluchtelingenstromen en de asielwetgeving in andere landen. Zie paragraaf 6.8 voor een uitgebreide uiteenzetting van het vraagstuk in hoeverre toekomstige aantallen asielzoekers in Nederland voorspelbaar zijn.

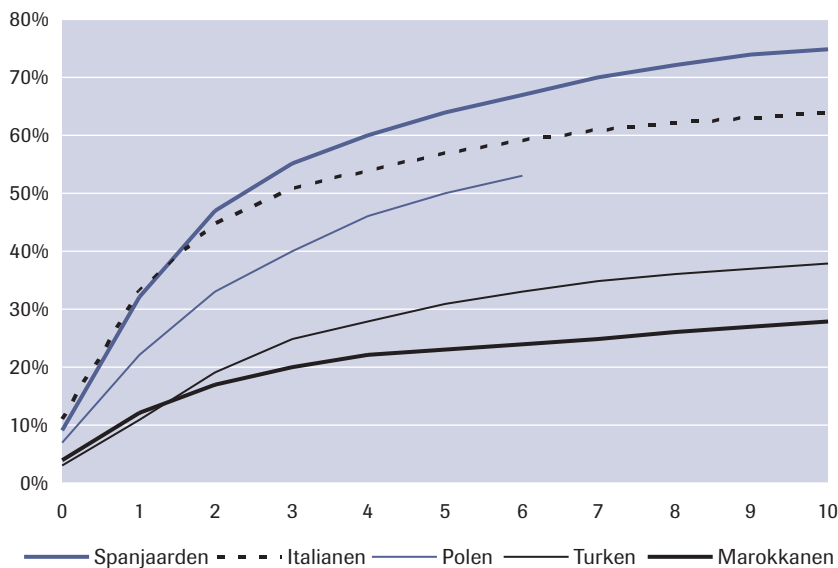
Uit de ontwikkelingen met de ‘gastarbeiders’ uit Turkije en Marokko sinds de jaren zeventig blijkt dat arbeidsmigratie kan leiden tot gezinsmigratie. Nog altijd komen uit deze twee landen veel gezinsmigranten. De gezinshereniging bij deze groepen zal waarschijnlijk verder afnemen, omdat veel van deze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

Sinds de uitbreiding van de Europese Unie in 2004 met tien Midden- en Oost-Europese lidstaten, gevolgd door de uitbreiding van de EU met Bulgarije en Roemenië in 2007, is er een nieuwe stroom arbeidsmigranten naar Nederland op gang gekomen. Het aantal Polen, getalsmatig verreweg de belangrijkste groep onder de nieuwe EU-lidstaten, is de laatste jaren fors toegenomen en bedraagt momenteel bijna 80.000. Daarnaast zijn er nog eens 15.000 Bulgaren en 14.000 Roemenen in Nederland woonachtig. Het is de vraag of het migratiegedrag van deze nieuwe arbeidsmigranten meer overeenkomsten gaat vertonen met de Turken en Marokkanen, of met de Spanjaarden en Italianen die in de jaren zestig en zeventig naar Nederland kwamen. Het exacte antwoord op deze vraag moeten we schuldig blijven. Vooralsnog lijkt het er echter op dat de geneigdheid van Oost-Europese arbeidsmigranten om terug te keren naar het land van herkomst (op termijn het alternatief<sup>9</sup> voor gezinsmigratie) groter is dan die van

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

Turken en Marokkanen (Nicolaas, 2010). Waarschijnlijk komt dit doordat de economische situatie in Oost-Europa (met name in Polen) beter is dan in Turkije en Marokko destijds en zich nog steeds in positieve zin ontwikkelt. Het is dan ook te verwachten dat veel nieuwe arbeidsmigranten hier tijdelijk zullen verblijven en evenals het merendeel van de Spanjaarden en Italianen op enig moment zullen terugkeren. De eerste cijfers wijzen inderdaad in deze richting. Van de Polen die in de jaren van 2004 tot en met 2009 naar Nederland kwamen, is na maximaal zes jaar al iets meer dan de helft teruggekeerd. Dit percentage ligt iets lager dan dat van Spaanse en Italiaanse migranten uit de jaren zestig en zeventig met een vergelijkbare verblijfsduur in Nederland, maar beduidend hoger dan dat van Turken en Marokkanen (zie figuur 5.13).<sup>10</sup>

**Figuur 5.13 Retournigratie (cumulatief percentage) van Spanjaarden, Italianen, Turken en Marokkanen die in de periode 1964-1973 naar Nederland zijn gemigreerd en van Polen die in de periode 2004-2009 naar Nederland zijn gemigreerd, naar verblijfsduur in jaren**



Bron: CBS

<sup>10</sup> Hierbij moet ook nog worden aangetekend dat de retourpercentages van Spanjaarden en Italianen in grotere mate dan die van Turken en Marokkanen zijn beïnvloed door de recessie van 1966/67. In 1966 en 1967 werden ongeveer 26.000 contracten van gastarbeiders niet verlengd (Lakeman, 1999). Zonder de recessie van 1966/67 zouden de terugkeercijfers van Spanjaarden en Italianen in de jaren zestig en zeventig enerzijds en die van Polen na de toetreding van dit land tot de EU anderzijds waarschijnlijk nog dichter bij elkaar liggen.

Ook uit ander onderzoek blijkt dat veel Oost-Europese migranten zullen terugkeren naar het land van herkomst. Zo stelt Gottlieb (2007) dat er overeenkomsten zijn tussen de huidige Oost-Europese immigranten en de Zuid-Europeanen (met name Italianen en Spanjaarden) die in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw naar Nederland kwamen. Er zijn daarentegen duidelijke verschillen tussen de Oost-Europeanen van nu en de Turkse en Marokkaanse gastarbeiders uit de vorige eeuw. Voor de Turken en Marokkanen was terugkeer naar het eigen land veel onaantrekkelijker, vanwege de slechte economische situatie in hun thuislanden. De economieën in veel Oost-Europese landen hebben zich daarentegen in positieve zin ontwikkeld. Terugkeer is voor migranten uit deze landen dan ook veel vaker een optie dan voor Turken en Marokkanen destijds (Gottlieb, 2007). Ook onderzoek van het Risbo wijst uit dat een grote groep immigranten uit Midden- en Oost-Europa de intentie heeft zich tijdelijk in Nederland te vestigen (Weltevrede et al., 2009).

Toekomstige ontwikkelingen op het gebied van gezinsvorming en -hereniging hangen ook sterk samen met het Nederlandse gezinsmigratiebeleid. De Nederlandse regering heeft in de jaren 2000 op dit terrein maatregelen genomen die hebben geleid tot een daling van de instroom. Eind 2009 kondigde het kabinet aanvullende maatregelen aan op het gebied van gezinsmigratie. Deze hadden betrekking op inburgering en integratie, bestrijding van fraude en misbruik, de Europa-route en de versterking van emancipatie. Het kabinet presenteerde deze maatregelen nadrukkelijk in het kader van de ontwikkeling van integratie en emancipatie. Er mag worden verwacht dat dit pakket aan maatregelen ook een dempende werking op de instroom zal hebben.

Over de invloed van internationale verplichtingen op het Nederlandse gezinsmigratiebeleid lopen de opvattingen uiteen. Na bestudering van het gezinsmigratiebeleid tot en met 2005 trekt Bonjour (2009) in dit opzicht een belangrijke conclusie, die afwijkt van veronderstellingen van enkele andere auteurs. Volgens haar werd de capaciteit van staten om migratie te beïnvloeden – althans tot voor kort – niet significant ondermijnd door nationale of internationale rechtspraak. Integendeel, staten beschikken over ruime mogelijkheden om immigratie te beperken, als de politieke wil maar aanwezig is. Wel erkent Bonjour dat supranationale actoren steeds relevanter zijn geworden. Met de inwerkingtreding van de eerste Europese richtlijn inzake het recht op gezinshereniging (2003) zijn bevoegdheden voor een groot deel overgeheveld naar de EU. Nieuwe harmonisatievoorstellen van de Europese Commissie en jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie kunnen het beleid begrenzen. Enkele voorbeelden kunnen het belang van ‘Europa’ illustreren. Een mogelijke verhoging van de leeftijdsgrens voor gezinsmigratie naar 24 jaar is bijvoorbeeld in strijd met de huidige EU-richtlijn inzake het recht op gezinshereniging, al kan het kabinet dit aspect natuurlijk altijd betrekken bij de onderhandelin-

gen met de Europese Commissie. Momenteel zet het kabinet in Europees verband bijvoorbeeld al in op de mogelijkheid een opleidingseis te kunnen stellen aan de referent en de migrerende partner. Een goed voorbeeld van de invloed van Europese jurisprudentie is de uitspraak van het Hof van Justitie van de EG in de zaak-Chakroun, in maart 2010. Daarin is bepaald dat het onderscheid dat Nederland maakt tussen gezinsvorming en gezinshereniging niet is toegestaan en de norm van 120% bij gezinsvorming te hoog is.

Ook de eventuele toetreding van Turkije tot de EU kan invloed hebben op toekomstige gezinsmigratie. Zeer onzeker is echter of dat land lid wordt en wanneer dat gaat plaatsvinden. Vóór 2015 zal dit niet gebeuren. En als Turkije toetreedt, zal er waarschijnlijk geen volledig vrije migratie naar Nederland worden toegestaan. Tot die tijd zal het associatieverdrag tussen Turkije en de EU uit 1980 wel een rol blijven spelen.

## Literatuur

- Bonjour, S. (2009). *Gezin en grens: Belevingsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-2005*. Amsterdam: Aksant.
- Gottlieb, S. (2007). *Oosteuropese 'gastarbeiders' blijven in Nederland*. Hilversum: Wereldomroep.
- Huis, M. van (2007). Partnerkeuze van allochtonen. *Bevolkingstrends*, 55(4), 25-31.
- INDIAC (2010). *Tendrapportage regulier 2010: Reguliere migratie naar Nederland in beeld*. Rijswijk: IND.
- Lakeman, P. (1999). *Binnen zonder kloppen: Nederlandse immigratiepolitiek en de economische gevolgen*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Leerkes, A., & Kulu-Glasgow, I. (2009). Algemene conclusie. In WODC & INDIAC (red.), *Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomens- en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland* (pp. 133-148). Den Haag: WODC. Cahier 2009-4.
- Lodder, G.G. (2009). *Juridische aspecten van de Wet inburgering buitenland. Evaluatie Wet inburgering buitenland, deelonderzoek 2: Juridische aspecten*. Leiden: Instituut voor Immigratierecht.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1983). *Minderhedenbeleid: Nota uitgebracht aan de Tweede Kamer van de Staten Generaal*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1994). *Integratiebeleid etnische minderheden: Contourennota*. Den Haag: Sdu.
- Muermans, H., & Liu, J. (2009). Gezinsvorming in cijfers. In WODC & INDIAC (red.), *Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie*

- van de verhoging van de inkomens- en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland* (pp. 25-45). Den Haag: WODC.
- Nicolaas, H. (2009). Bevolkingsprognose 2008-2050: Veronderstellingen over immigratie. *Bevolkingstrends*, 57(1), 23-33.
- Nicolaas, H. (2010). *Prognose van emigratie*. Presentatie NIDI/NVD-seminar over emigratie, Den Haag, 10 maart 2010.
- Schreijenberg, A., Klaver, J.F.I., Soethout, J.E., Lodder, G.G., & Vleugel, M.J. (2009). *Gemeenschapsrecht en gezinsmigratie: Het gebruik van het gemeenschapsrecht door gezinsmigranten uit derde landen*. Amsterdam: Regioplan.
- Sterckx, L., & Bouw, C. (2005). *Liefde op maat: Partnerkeuze van Turkse en Marokkaanse jongeren*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Weltevrede, A.M., Boom, J. de, Rezai, S., Zijderwijk, L., & Engbersen, G. (2009). *Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa: Een profielschets van recente arbeidsmigranten uit de MOE-landen*. Rotterdam: Risbo.
- Wilkinson, C., Goedvolk, M., & Dieten, S. van (2008). *Kortetermijnevaluatie Wet inburgering buitenland*. Barneveld: Significant.
- WRR (1979). *Etnische minderheden*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- WRR (1989). *Allochtonenbeleid*. Den Haag: Sdu.





## 6 Asielzoekers

**Vina Wijkhuijs (WODC), Mariska Kromhout (SCP),  
Roel Jennissen (WODC) en Henrieke Wubs (WODC)**

Naast gezins- en arbeidsmigratie is asielmigratie een van de belangrijkste vormen van migratie naar Nederland (zie hoofdstuk 1). Dit migratietype staat sinds de tweede helft van de jaren tachtig sterk in de belangstelling, zowel in Nederland als in de ons omringende landen. De toegenomen aandacht hing aanvankelijk samen met de groei van het aantal asielverzoeken dat in die jaren in met name Noordwest-Europese landen werd ingediend (zie bijvoorbeeld Hatton, 2005). Hoewel dit aantal inmiddels is gedaald, bestaat er nog altijd veel belangstelling voor de omvang van de 'asielinstroom'. Zowel door de nationale overheden als door de Europese Unie (EU) zijn en worden maatregelen genomen om de asielstromen te reguleren. Bij de vormgeving van het Nederlandse beleid op dit gebied is de overheid gebaat bij inzicht in de achtergronden en omvang van mondiale en Europese asielstromen, en bij verklaringen voor de verdeling van deze stromen binnen Europa. Dit hoofdstuk beoogt zulk inzicht te bieden.

In de eerste paragraaf (6.1) bespreken we de achtergronden van asielstromen, ofwel de mogelijke redenen waarom asielzoekers hun land verlaten. Paragraaf 6.2 geeft vervolgens een historisch overzicht van de komst van vluchtelingen en asielzoekers naar Nederland. Aansluitend gaan we in paragraaf 6.3 in op de asielinstroom en de belangrijkste ontwikkelingen in het asielbeleid in de jaren 2000 tot en met 2009. Vervolgens bespreken we de verdeling van asielverzoeken over Noordwest-Europese landen in diezelfde periode (paragraaf 6.4). Daarna gaan we in op de verklaringen die in de literatuur worden gegeven voor de verdeling van asielverzoeken over Europese landen (paragraaf 6.5). Dit theoretische kader wordt vervolgens gebruikt om de door ons aangetroffen spreiding van asielverzoeken over Noordwest-Europese landen te verklaren. Eerst bezien we de totale asielinstroom in Nederland (paragraaf 6.6) en daarna de asielinstroom uit de drie voor Nederland belangrijkste herkomstlanden (paragraaf 6.7). In paragraaf 6.8 wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de toekomstige asielinstroom in Nederland voorspelbaar is. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (paragraaf 6.9).

### 6.1 Achtergronden van asielstromen

Volgens de definitie van de UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), zijn asielzoekers personen die hun land van herkomst hebben verlaten, een verzoek tot erkenning als vluchteling in een ander land hebben ingediend en wachten op de beslissing over dit verzoek. Deze personen kunnen verschillende redenen hebben om hun land te verlaten en elders asiel aan te vragen. In de eerste plaats moeten de oorzaken van asielstromen worden gezocht in gewapende conflicten en systematische

schendingen van mensenrechten. Weiner (1997) onderscheidt daarbinnen de volgende categorieën:

- oorlogen tussen onafhankelijke staten;
- etnische conflicten binnen staten;
- niet etnisch gemotiveerde burgeroorlogen;
- autoritaire regimes.<sup>1</sup>

Individuele burgers kunnen op verschillende wijzen bij bovenstaande situaties betrokken raken. Volgens Zolberg et al. (1989) kunnen zij worden geclassificeerd als ‘de vluchteling als activist’, ‘de vluchteling als doelwit’ of ‘de vluchteling als slachtoffer’. Vluchtelingen die kunnen worden beschouwd als activist zijn betrokken geweest bij politieke acties tegen de autoriteiten in het land van herkomst. Voorbeelden zijn de Chileense vluchtelingen in Zweden – waar tijdens de dictatuur van Pinochet het Chileense parlement in ballingschap zetelde – en dissidenten die China ontvluchten. Vluchtelingen die doelwit zijn, zijn leden van sociale of culturele groeperingen waartegen het geweld van de staat of van andere sociale of culturele groeperingen zich richt. Voorbeelden zijn de Koerdische vluchtelingen (voor zover die niet politiek actief waren) uit Noord-Irak en Tutsi’s die in 1994 naar het buitenland uitweken om aan de genocide in Rwanda en Burundi te ontkomen. De vluchteling als slachtoffer is in zijn of haar eigen land blootgesteld aan binnen- of interstate-lijk geweld. Dit geweld is echter niet op hem of haar persoonlijk gericht. Voorbeelden zijn degenen die de gewapende conflicten tussen het federale leger en guerrilla’s in landen zoals Angola of Colombia ontvluchten. Het is moeilijk om een strikt onderscheid te maken tussen de drie genoemde categorieën vluchtelingen. Zo zijn personen die opkomen voor de rechten van een sociale of culturele minderheid in een land zelf ook vaak lid van deze minderheid.

Richmond (1988; 1993) gaat in op de vraag in welk stadium van dreiging of geweld mensen daadwerkelijk vluchten. Hij schetst een continuüm met aan de ene kant de ‘proactieve’ migrant en aan de andere kant de ‘reactieve’ migrant. Proactieve migranten zijn op de hoogte van of betrokken bij de politieke ontwikkelingen in hun land en kunnen hierdoor anticiperen op dreigende crises. Ze kunnen hun vertrek voorbereiden en daadwerkelijk vertrekken voordat dit te moeilijk wordt. Reactieve migranten daarentegen nemen hun besluit om te vertrekken in een situatie van paniek en dreiging. Veel vluchtelingen bevinden zich tussen deze twee extremen. De positie van een asielzoeker op dit continuüm wordt mede bepaald door de mogelijkheden en belemmeringen die er zijn om daadwerkelijk te vertrekken. Deze kunnen van economische, politieke, sociale, milieu-gerelateerde en zelfs bio-psychologische aard zijn. In veel herkomstlanden

1 Tot deze laatste categorie zou ook de onderdrukking of discriminatie van bepaalde bevolkingsgroepen door lokale of nationale machthebbers gerekend kunnen worden (zie ook Castles et al., 2003).

van asielzoekers gaan geweld en onderdrukking samen met economische onderontwikkeling en armoede. Politieke vluchtmotieven raken dan vermengd met economische redenen om het land te verlaten (zie bijvoorbeeld Weiner, 1997). Ook vindt onderdrukking soms plaats door bevolkingsgroepen economisch achter te stellen. Daarnaast zijn er asielzoekers die eerst en vooral economische motieven lijken te hebben en de asielprocedure als toegangspoort gebruiken. In de literatuur spreekt men dan ook over 'mixed flows' om aan te geven dat onder asielzoekers ook personen zijn die primair vanwege economische motieven migreren (zie bijvoorbeeld Troeller, 2003).

Een laatste categorie die in de literatuur wordt onderscheiden betreft de zogenoemde ecologische migranten, die vluchten voor natuurrampen (Weiner, 1997) of de gevolgen van klimaatverandering. Er is discussie over de vraag of deze migranten onder de reikwijdte van het Vluchtelingenverdrag zouden moeten worden gebracht en over de mogelijkheden om hen binnen het bredere kader van het EU-asielrecht bescherming te bieden (zie Stavropoulou, 2008; Kolmannskog & Myrstad, 2009).

Niet alle hierboven genoemde motieven van asielzoekers zijn echter voldoende reden om voor een asielvergunning in aanmerking te komen. In Nederland toetst de overheid of de asielzoeker op grond van artikel 1A onder 2 van het Vluchtelingenverdrag<sup>2</sup> kan worden erkend als verdragsvluchteling dan wel subsidiaire bescherming behoeft omdat:

- bij uitzetting een reëel risico bestaat dat de asielzoeker wordt onderworpen aan folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (art. 29.1.b. Vw 2000);
- hij dient te worden beschermd vanwege klemmende redenen van humanitaire aard (art. 29.1.c Vw 2000);
- terugkeer van bijzondere hardheid zou getuigen in verband met de algehele situatie in het land van herkomst (art. 29.1.d Vw 2000).

Familieleden van asielvergunninghouders kunnen onder voorwaarden een afgeleide asielstatus krijgen (art. 29.1.e en f Vw 2000). Naast de beoordeling van aanvragen van asielzoekers die op eigen gelegenheid naar Nederland zijn gekomen, nodigt de Nederlandse overheid jaarlijks circa 500 vluchtelingen uit in het kader van het hervestigingsprogramma van de UNHCR (zie Guiaux et al., 2008).

Uit het voorgaande volgt dat asielzoekers zich in verschillende mate en om verschillende redenen gedwongen kunnen voelen om te vertrekken uit hun land van herkomst. De mate waarin de asielzoeker iets te kiezen heeft, wat betreft het tijdstip en de wijze van vertrek, hangt onder meer

2 Volgens artikel 1 van het Vluchtelingenverdrag is een vluchteling iemand die zich buiten het land van herkomst bevindt en daarheen niet kan terugkeren vanwege gegronde vrees voor vervolging wegens ras, religie, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging (Spijkerboer & Vermeulen, 2005, p. 27).

af van de financiële middelen waarover hij of zij beschikt en van de mate waarin het vertrek kan worden voorbereid. Hetzelfde geldt voor de keuze voor een bepaald bestemmingsland. In paragraaf 6.5 gaan wij hier nader op in.

## **6.2 Asielzoekers in Nederland: een historisch overzicht**

Al sinds lange tijd komen vluchtelingen naar Nederland. Het aantal en de herkomstlanden van de vluchtelingen variëren echter in de tijd. Dit geldt ook voor de bereidheid van Nederland om vluchtelingen op te vangen. In economisch voorspoedige tijden is deze bereidheid vaak groter dan in slechtere economische tijden (Hoeksma, 1982; Bronkhorst, 1990; Ten Doeschate, 1993). Hieronder geven we een beknopt overzicht van de vluchtelingengroepen die in de loop van de tijd in Nederland zijn opgevangen. Ook beschrijven we de belangrijkste veranderingen in het asielbeleid.

### *Periode voor 1945*

Een bekende, historische groep vluchtelingen zijn de Franse Hugenoten die in de zeventiende eeuw naar Nederland kwamen. Ongeveer 60.000 protestanten uit het katholieke Frankrijk vluchtten naar Nederland, dat toen zo'n 2 miljoen inwoners had. Omdat het veelal om vaklieden en gegoede burgers ging, stonden Nederlandse steden positief tegenover de komst van deze nieuwkomers (Hoeksma, 1982; Bronkhorst, 1990). In de achttiende en negentiende eeuw kwamen geen omvangrijke groepen, maar wel kleinere gezelschappen en individuele vluchtelingen naar Nederland (Leenders, 1993). Toen aan het begin van de twintigste eeuw de Eerste Wereldoorlog uitbrak, vluchtten 700.000 Belgen naar Nederland. Na enkele maanden keerden velen ook weer terug. In totaal hebben meer dan een miljoen Belgen enige tijd in Nederland verbleven (Bronkhorst, 1990). In de jaren dertig kreeg Nederland een groeiende stroom vluchtelingen uit Duitsland te verwerken, waar het nationaal-socialisme in opkomst was. Tussen 1933 en 1940 kwamen ongeveer 50.000 vluchtelingen uit Duitsland en Oostenrijk naar Nederland, van wie ongeveer de helft doorreisde naar het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en de Verenigde Staten. Vanwege het restrictieve asielbeleid van het toenmalige kabinet werden velen niet toegelaten tot Nederland (Bronkhorst, 1990).

### *De periode 1945-1969*

Direct na de Tweede Wereldoorlog werden verschillende groepen Oost-Europeanen toegelaten in Nederland, die in de chaotische tijd na de oorlog onder de dreiging van het Russische communisme naar West-Europa waren getrokken. In Nederland kregen onder meer Poolse militairen die in Nederland hadden gevochten, Russen en Duitse Joden toestemming om te blijven (Berghuis, 1999). In heel Europa bevonden zich vele ont-

heemden als gevolg van de Tweede Wereldoorlog. De Verenigde Naties besloten tot een gezamenlijke aanpak en namen in 1946 een resolutie aan ter oprichting van de International Refugee Organization (IRO). De IRO had tot taak binnen drie jaar alle personen die ten gevolge van de Tweede Wereldoorlog ontheemd waren geraakt, te repatriëren of anderszins bijstand te verlenen. Dit was de opmaat tot het Internationale Vluchtelingenverdrag, dat in 1951 in Genève werd aangenomen. Tot die tijd werden vluchtelingen opgenomen omdat ze tot een specifieke groep behoorden en waarvan de VN had bepaald dat ze in gevaar waren. In het verdrag werd het begrip 'vluchteling' voor het eerst nauwkeurig gedefinieerd. In 1951 werd ook de UNHCR ingesteld (Hoeksma, 1982; Bronkhorst, 1990; Berghuis, 1999; Spijkerboer & Vermeulen, 2005). In de jaren vijftig raakten verscheidene Oost-Europese landen onder de invloed van de sovjetdoctrine. In 1956 vluchtten 200.000 Hongaren na de 'Hongaarse opstand' uit hun land. Velen van hen kwamen in kampen in Oostenrijk terecht. Aan 3.000 van hen werd toegang tot Nederland geboden. Na de 'Praagse Lente' in 1968 werden ongeveer 1.000 Tsjechen in Nederland opgevangen, van wie zo'n 600 zich blijvend zouden vestigen (Bronkhorst, 1990; Ten Doeschate, 1993). Verder ontvluchtten tot begin jaren zeventig ook politieke tegenstanders van de dictaturen in Zuid-Europa (Griekenland, Portugal en Spanje) hun land. Nadat het Nederlandse parlement in 1956 ingestemd met het Internationale Vluchtelingenverdrag, kwam in 1965 een nieuwe Vreemdelingenwet tot stand. Daarin werd vastgelegd dat 'verdragsvluchtelingen' in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning (Stb. 1965, 40). De zogenoemde A-status gaf de verdragsvluchtelingen op veel gebieden dezelfde rechten en plichten als Nederlanders. De Vreemdelingenwet 1965 trad in 1967 in werking.

### *De jaren zeventig*

In de jaren zeventig verbreedde de stroom vluchtelingen zich. Vluchtelingen kwamen niet meer voornamelijk uit Oost-Europa en de dictatoriaal geleide landen in Zuid-Europa, maar ook uit Afrika, Azië en Zuid-Amerika. Onder hen bevond zich ook een ander type vluchteling. Zochten voorheen vluchtelingen asiel omdat zij vanwege hun politieke activiteiten gevaar liepen in hun land, in het begin van de jaren zeventig deden dienstweigeraars en deserteurs uit Zuid-Europese landen en Amerika een beroep op asiel. De belangrijkste vluchtelingengroep in deze categorie werd gevormd door jonge Portugezen die de militaire dienst en daarmee de antikoloniale guerrillaoorlogen in Portugees Afrika ontvluchtten. Omdat Portugal een bondgenoot van Nederland was in de NAVO, aarzelde de regering hen als vluchteling te erkennen. Aan de meeste van de bijna 500 Portugezen werd uiteindelijk een tijdelijke verblijfsvergunning verstrekt (Bronkhorst, 1990; Ten Doeschate, 1993). Het beleid voor de Portugese dienstweigeraars werd echter door de Raad van

State bekritiseerd,<sup>3</sup> waardoor de Staatssecretaris van Justitie zich gedwongen zag zijn beleid te herzien. Dit leidde in 1974 tot de introductie van de 'status van asielgerechtigde' of zogenoemde *B-status* (Hoeksma, 1982; Van Dijk, 1985; Fernhout, 1990). Hoewel de B-status een uitbreiding betekende van de toelatingsgronden voor asielzoekers, waren aan de B-status minder rechten verbonden dan aan de A-status.

Na herhaalde verzoeken van de UNHCR werden in 1972 en 1973 ruim 300 Oegandezes tot Nederland toegelaten. De achtergrond hiervan was de staatsgreep in 1971 van generaal Idi Amin, die de Aziatische inwoners uit het land verdreef. Degenen met een Brits paspoort konden in landen van het Britse Gemenebest terecht. Anderen werden opgevangen in kampen in de buurlanden van Oeganda (Bronkhorst, 1990; Ten Doeschate, 1993). In Chili voerde vanaf 1973 een militaire junta onder leiding van generaal Pinochet een schrikbewind. Veel mensen vluchtten naar ambassades en opvangkampen. Hoewel Nederland eerst nauwelijks inging op de oproepen van de UNHCR tot opvang van deze vluchtelingen, werden tussen 1973 en 1979 uiteindelijk ruim 1.000 Chilezen opgevangen (Ten Doeschate, 1993).

In de periode van 1975 tot 1982 vormden Vietnamese bootvluchtelingen een zeer grote groep vluchtelingen. In eerste instantie reageerde Nederland terughoudend op verzoeken van de UNHCR, die de bootvluchtelingen opving in kampen in nabije landen in Zuidoost-Azië. Uiteindelijk werden in de genoemde periode zo'n 6.000 Vietnamezen in Nederland opgenomen (Ten Doeschate, 1993). Aan het eind van de jaren zeventig arriveerden zo'n 1.600 Turkse christenen als uitgenodigde vluchtelingen en nog zo'n 3.000 als asielzoekers. Turkse christenen en ook Iraakse Koerden arriveerden in de jaren zeventig ook nog wel als arbeidsmigranten. Nadat de werving van arbeidsmigranten nagenoeg tot een einde was gekomen, vroegen zij bij binnenkomst asiel aan (Bronkhorst, 1990; Ten Doeschate, 1993).

Omdat de Nederlandse regering steeds vaker werd gevraagd beslissingen te nemen over de opvang van groepen vluchtelingen, kwam de toenmalige Interdepartementale Commissie Vluchtelingen zaken (ICV) met het voorstel tot de 'Regeling van 1977'. In deze regeling werd opgenomen dat Nederland maximaal 750 asielzoekers en uitgenodigde vluchtelingen per jaar zou opnemen (Guiaux et al., 2008). De toename van het aantal vluchtelingen wereldwijd kon intussen niet langer meer worden verklaard uit enkel de 'klassieke' gronden voor vervolging. Aanvullende oorzaken bleken steeds vaker de algeheel kwetsbare sociaaleconomische omstandigheden in met name Afrikaanse landen. In de jaren zeventig ontbrandden verschillende conflicten in de hoorn van Afrika. Gecombineerd met onderdrukking en hongersnoden veroorzaakten deze vanaf 1977 grote vluchtelingenstromen richting West-Europa. De Nederlandse overheid introduceerde achtereenvolgens 'land van eerste opvang' (1977) en

3 Het betrof een uitspraak in een administratief beroep bij de Kroon, KB 10 januari 1974, nr. 38 (RV 1974, 1).

‘opvang in de eigen regio’ (1979) als uitgangspunten voor het asielbeleid (TK 1976-1977, 14 100 VI, nr. 2; TK 1978-1979, 15 649, nrs. 1-2).

### *De jaren tachtig*

Vanaf 1980 werd aan een beperkte groep asielzoekers die niet voldeed aan de criteria voor toelating als vluchteling (A-status) en ook niet in aanmerking kwam voor toelating als asielgerechtigde (B-status), een vergunning tot verblijf wegens klemmende redenen van humanitaire aard verleend (Fernhout, 1990). Deze Vtv-hum of zogenoemde *C-status* was een tijdelijke verblijfsstatus die werd verstrekt indien niet op grond van de politieke situatie in het land van herkomst, maar op grond van de algemene levenssituatie aldaar, redelijkerwijs niet van de vreemdeling kon worden verlangd daarheen terug te keren (TK 1986-1987, 18 940, nr. 28). In 1988 kwam vervolgens aan het bestaan van de B-status een einde. In februari van dat jaar oordeelde de Raad van State dat door de introductie van de C-status geen redelijke grond meer aanwezig was om onderscheid te maken tussen de A- en B-status.<sup>4</sup> Degene aan wie de status van asielgerechtigde (B-status) was verleend, moest worden geacht te zijn toegelaten als verdragsvluchteling, en zo geschiedde (Fernhout 1990; TK 1988-1989, 20 800 VI, nr. 2).

Ten tijde van de Poolse politieke crisis begin jaren tachtig werden enkele honderden Polen tot Nederland toegelaten (Bronkhorst 1990; Ten Doeschate, 1993;). Medio jaren tachtig begon het aantal asielzoekers flink toe te nemen. Ook de herkomstlanden werden diverser en lagen vaker op grotere afstand van Nederland dan voorheen. Vanuit Iran vluchtten in de jaren tachtig veel westers georiënteerde Iraniërs naar West-Europa, nadat de streng religieuze ayatollah Khomeini in 1979 aan de macht was gekomen en Iran in de eerste Golfoorlog met Irak verwickeld was geraakt (Hessels, 2004). Als gevolg van een escalerend conflict tussen de PKK (*Partiya Karkerên Kurdistan*) en de Turkse overheid nam het aantal vluchtelingen uit Turkije weer toe, tot ruim 1.000 per jaar in 1986 en 1987 (Alink, 2006; Bronkhorst, 1990). Ook uit Suriname kwamen, na de decembermoorden in 1982, duizenden Surinaamse vluchtelingen naar Nederland (Bronkhorst, 1990). Vanaf 1983 kwamen de eerste Tamils uit Sri Lanka naar Nederland, met een piek van ruim 2.000 asielzoekers in 1985. Ook in de meest recente jaren waren er onder de asielzoekers jaarlijks enkele honderden Sri Lankanen (Bronkhorst, 1990; Alink, 2006; Sprangers & Nicolaas, 2008). Vanaf midden jaren tachtig kwamen daar vele Somaliërs bij. Zij ontvluchtten hun land omdat ze onderdrukt werden door dictator Siad Barre. Na het instorten van zijn bewind in 1991 kwamen Somaliërs vanwege de grote interne onrust in nog groteren getale naar Nederland. Vanaf 1989 tot 1998 kregen bijna 18.000 Somaliërs in Nederland een verblijfsvergunning (Bronkhorst 1990; Van den Reek, 2001; Van Heelsum, 2005). Uit Irak kwamen in de jaren tachtig met name Koerden en andere etnische minderheden (Van den Tillaart & Warmerdam, 2002).

4 ABRvS 29 februari 1988 (RV 1988, nr. 3).

In 1988 daalde het totaal aantal asielaanvragen enigszins, totdat in 1989 de Berlijnse Muur werd neergehaald. Vanaf dat moment kwamen er weer meer asielzoekers uit Oost-Europa, waaronder enkele duizenden Roemenen (Sprangers & Nicolaas, 2008). Deze gebeurtenis betekende het begin van grote schommelingen in asielzoekersaantallen en van een reeks maatregelen om de asielinstroom in goede banen te leiden.

### *De jaren negentig*

Eind jaren tachtig, begin jaren negentig was niet alleen de instroom, maar ook de terugkeer van asielzoekers onderwerp van politiek debat. Omdat een steeds grotere groep asielzoekers van wie het asielverzoek was afgewezen niet kon worden teruggestuurd naar het land van herkomst vanwege de algehele situatie aldaar, kwam de regering eind 1991 met de Gedoogdenregeling. Op basis van deze regeling kon een voorwaardelijke en tijdelijke verblijfsvergunning worden toegekend aan asielzoekers die (formeel) niet waren toegelaten, maar die om beleidsmatige redenen voortsnog niet konden worden uitgezet.<sup>5</sup>

Vanwege de oorlog in voormalig Joegoslavië kwamen vanaf medio 1992 uit dit land grote groepen vluchtelingen naar Nederland. Omdat verondersteld werd dat hun verblijf van tijdelijke aard zou zijn, werd in datzelfde jaar de Tijdelijke Regeling Opvang Ontheemden (TROO-regeling) ingesteld. Op grond van deze regeling werden Joegoslavische vluchtelingen opgevangen in tijdelijke opvangcentra en werd hun asielverzoek in eerste instantie niet in behandeling genomen (TK 1992-1993, 22 704, nr. 7). In 1993 vroegen ruim 10.000 asielzoekers uit voormalig Joegoslavië in Nederland asiel aan. In 1994 steeg het aantal tot meer dan 13.000 (Sprangers & Nicolaas, 2008). Behalve deze ex-Joegoslaven zochten in dat jaar ook grote aantallen Iraniërs (6.100), Somaliërs (5.400), mensen uit de voormalige Sovjet-Unie (4.500), Irakezen (2.900) en Afghanen (2.500) in Nederland asiel. Geringere, maar toch ook aanzienlijke aantallen asielzoekers kwamen uit Angola, Sri Lanka, Zaïre (Democratische Republiek Congo), Roemenië en Algerije.

In 1994 werd de Vreemdelingenwet op onderdelen aangepast en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) opgericht.<sup>6</sup> In de Vreemdelingenwet werd een nieuwe verblijfsvergunning opgenomen, de Voorwaardelijke Vergunning tot Verblijf (VVTV). Deze tijdelijke verblijfsvergunning was bedoeld voor asielzoekers die geen toereikend asielmotief konden aantonen, maar die vanwege de algehele situatie in het land van herkomst, niet

5 De gedoogdenregeling is sinds juli 1993 niet meer toegepast omdat de Raad van State had geoordeeld dat de juridische gronden voor het onderscheid tussen de C-status en gedoogdenstatus onvoldoende duidelijk was.

6 Destijds was de politieke gevoeligheid van het beleidsterrein reden om een duidelijker onderscheid aan te brengen tussen enerzijds 'beleidsvorming' en anderzijds 'beleidsuitvoering'. Om die reden is het onderdeel van de toenmalige Directie Vreemdelingenzaken dat zich bezighield met de afhandeling van asielaanvragen (en naturalisatieverzoeken) verzelfstandigd tot de Immigratie- en Naturalisatiedienst, waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid in stand bleef. In 1997 is het agentschap geëvalueerd. Zie voor de belangrijkste conclusies TK 1997-1998, 25 600 VI, nr. 2, p. 40.



konden worden teruggestuurd (de zogenoemde gedoogden). De regeling was verder bedoeld voor asielzoekers van wie het asielverzoek vanwege een massale instroom uit een bepaald land van herkomst niet individueel kon worden behandeld (ontheemden). Een VVTV kon tussentijds worden ingetrokken, maar gaf na drie jaar onafgebroken verblijf recht op een C-status.

In de tweede helft van 1994 werden aan het toelatings- en opvangmodel de eerste twee Aanmeldcentra (AC's) toegevoegd, waar een eerste onderscheid tussen 'kansarme' en 'kansrijke' asielzoekers werd gemaakt. Begin 1995 zijn achtereenvolgens de begrippen 'veilige landen van herkomst' (Stb. 1994, 894) en 'veilige derde landen' (Stb. 1995, 43) aan de Vreemdelingenwet toegevoegd (zie art. 32 Vw 2000).

In 1998 ontstond opnieuw een conflictsituatie in Zuidoost-Europa, ditmaal tussen Albanezen en Serviërs in Kosovo, een autonome provincie in het Servische deel van voormalig Joegoslavië. In Afghanistan kwamen de Taliban steeds steviger in het zadel, wat voor vele andersdenkenden reden was het land te verlaten. Uit Irak vluchtten velen voor het regime van de Baa'thpartij. Ook kwamen eind jaren negentig veel asielzoekers uit het Trans-Kaukasische deel van de voormalige Sovjet-Unie (Armenië, Azerbeidjaan en Georgië) (Sprangers & Nicolaas, 2008).

### 6.3 Asielinstroom en -beleid vanaf 2000

In deze paragraaf gaan we in op de asielinstroom in Nederland in de periode 2000 tot en met 2009. Eerst beschrijven we de wijze waarop over asielverzoeken wordt beslist, daarna de asielinstroom (naar sekse, leeftijd en nationaliteit). Ten slotte komen de belangrijkste ontwikkelingen in het asielbeleid aan bod.

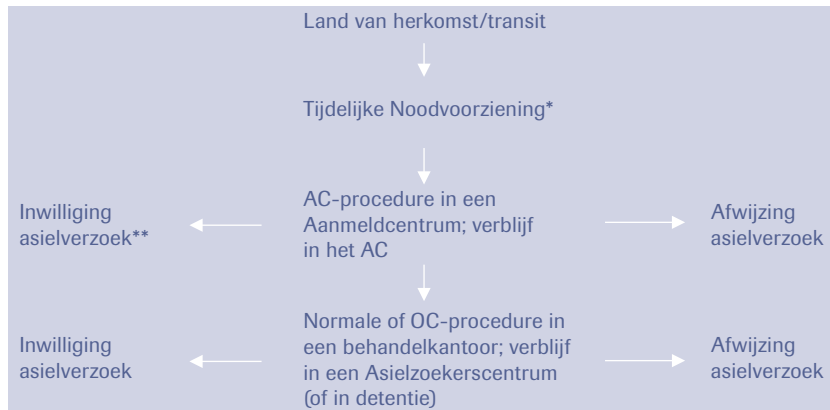
#### 6.3.1 De asielprocedure

##### *De asielprocedure tot 1 juli 2010*

De Nederlandse asielprocedure zoals die tot 1 juli 2010 bestond, wordt vereenvoudigd weergegeven in figuur 6.1. Het betrof de gebruikelijke gang van zaken bij een eerste asielverzoek. Na aankomst in Nederland en melding als asielzoeker werden asielzoekers opgevangen in een zogenoemde Tijdelijke Noodvoorziening (TNV). Dit was een opvanglocatie waar asielzoekers die voor de eerste keer in Nederland asiel wilden aanvragen enkele dagen tot weken verbleven totdat ze formeel hun asielverzoek konden indienen. Het Aanmeldcentrum (AC) was (en is) een locatie waar asielzoekers terecht kunnen zodra de IND tijd heeft ingepland om het asielverzoek in behandeling te nemen. Op het moment dat het asielverzoek in behandeling wordt genomen, wordt het officieel als zodanig geregistreerd.

Als niet binnen de AC-procedure (48 procesuren, dit besloeg vier tot zes werkdagen) over het asielverzoek kon worden beslist, werd de behandeling van het asielverzoek overgedragen aan een behandellook. De asielzoeker werd in dat geval overgebracht naar een asielzoekerscentrum (AZC).

**Figuur 6.1 De oude asielprocedure bij een eerste asielverzoek**



\* Niet van toepassing voorafgaand aan de AC-procedure in AC Schiphol.

\*\* Inwilliging in het AC is mogelijk sinds begin 2005.

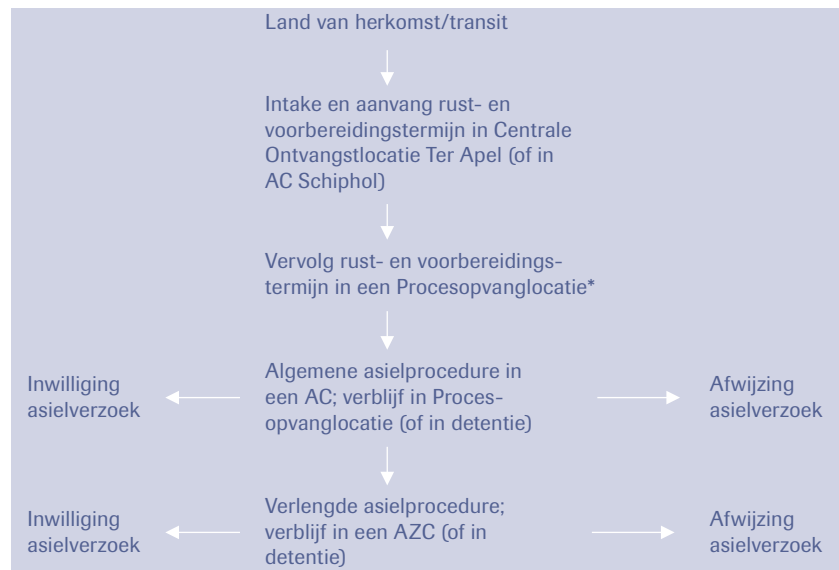
### *De asielprocedure sinds 1 juli 2010*

De asielprocedure is per 1 juli 2010 gewijzigd. De wijze waarop sindsdien de asielprocedure verloopt, wordt in figuur 6.2 vereenvoudigd weergegeven. Iemand die in Nederland een asielverzoek wil indienen, moet zich sinds 1 juli 2010 melden bij de Centrale Ontvangstlocatie (COL) in Ter Apel, alwaar een intake plaatsvindt door de Vreemdelingenpolitie. Hiermee start een zogenoemde rust- en voorbereidingstermijn van minimaal zes dagen,<sup>7</sup> die na de intake wordt doorgebracht in een Procesopvanglocatie (POL). Het is de bedoeling dat deze zich bevindt in de buurt van het AC waar later de asielaanvraag in behandeling zal worden genomen. Gedurende de rust- en voorbereidingstermijn wordt de asielzoeker voorgelicht door VluchtelingenWerk Nederland en op de asielprocedure voorbereid door een rechtsbijstandverlener. Daarnaast kan de asielzoeker een medisch advies laten opstellen. Tijdens deze periode kan tevens onderzoek worden gedaan naar de eventuele reis- en identiteitsdocumenten van de asielzoeker. De rust- en voorbereidingsperiode wordt gevolgd door de 'algemene asielprocedure' (AA-procedure), die maximaal acht werkdagen duurt en in bepaalde gevallen tot veertien dagen kan worden verlengd. Bij de start hiervan wordt het asielverzoek formeel ingediend en door de IND in behandeling genomen. Tijdens de AA-procedure blijft de asielzoeker in de Procesopvanglocatie waar hij of zij reeds ver-

7 Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen geldt een rust- en voorbereidingsperiode van minimaal drie weken.

bleef. Als in de AA-procedure geen zorgvuldige beslissing kan worden genomen, volgt de ‘verlengde asielprocedure’ (VA-procedure) en vindt nader onderzoek naar de asielaanvraag plaats op hetzelfde IND-kantoor (in het AC). De asielzoeker wordt in dat geval overgeplaatst naar een AZC.

**Figuur 6.2 De nieuwe asielprocedure bij een eerste asielverzoek**



\* Aan asielzoekers aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd en die zijn overgebracht naar AC Schiphol zal om praktische redenen een 'rust- en voorbereidingstermijn' worden gegund vanaf het moment waarop het nieuwe Justitiefaciliteit op Schiphol gereed is.

Asielzoekers die Nederland via luchthaven Schiphol binnenkomen en geen reis- en identiteitsdocumenten bij zich hebben, wordt formeel de toegang tot Nederland geweigerd. Hun asielaanvraag wordt op AC Schiphol in behandeling genomen, en zij blijven in ieder geval gedurende de AA-procedure, en in bepaalde gevallen ook tijdens de VA-procedure, in detentie.

Zowel in de AA- als in de VA-procedure kunnen asielverzoeken worden ingewilligd en afgewezen. Afwijzing kan ook plaatsvinden omdat is gebleken dat een ander land verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek (zogenoemde Dublinzaken, zie paragraaf 6.3.3). De IND dient in alle gevallen binnen de wettelijke beslistermijn van zes maanden op de asielaanvraag te beslissen, maar deze termijn kan met maximaal zes maanden worden verlengd om aanvullend onderzoek te doen (TK 2008-2009, 31 994, nr. 3; informatie van de Directie Migratiebeleid van het ministerie van Justitie).

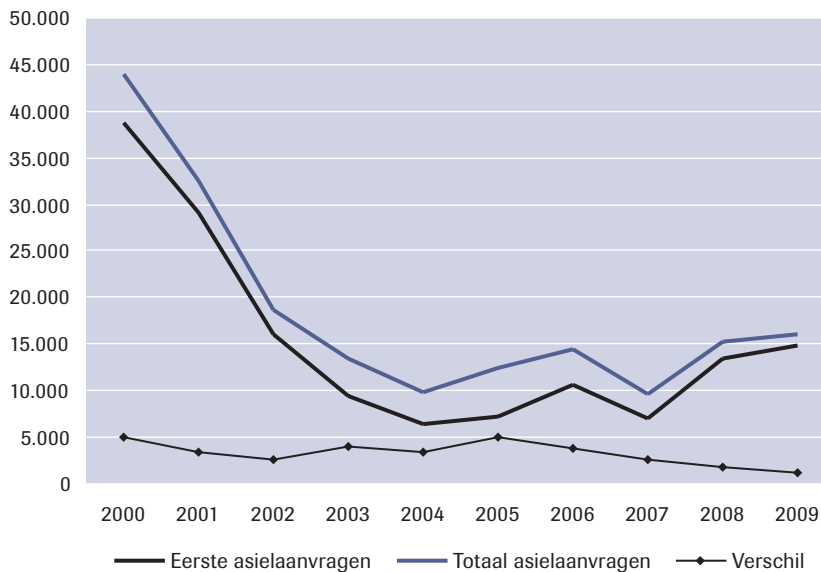
Een klein aantal asielaanvragen wordt niet in een AC, maar bijvoorbeeld vanuit vreemdelingenbewaring bij de IND ingediend. Sommige

asielzoekers dienen na afwijzing van het eerste asielverzoek nog één of meerdere volgende asielverzoeken in.

### 6.3.2 Aantal eerste asielverzoeken

In figuur 6.3 wordt het aantal in Nederland ingediende asielverzoeken weergegeven, voor de jaren 2000 tot en met 2009. De bovenste lijn toont de totale asielinstroom, bestaande uit eerste asielaanvragen, tweede en volgende asielaanvragen en 'overige'<sup>8</sup> aanvragen. Daarnaast wordt het aantal eerste asielaanvragen weergegeven die onderdeel vormen van de totale asielinstroom. De cijfers met betrekking tot eerste asielaanvragen zijn tot en met 2006 geen officiële IND-cijfers, maar volgen uit een analyse die het Informatie- en Analysecentrum van de IND (INDIAC) eind 2005 heeft verricht, voor 2006 aangevuld met een schatting van het WODC (zie voor nadere uitleg en de aanname die bij het samenstellen van het bestand is gehanteerd paragraaf 6.4.2). De cijfers vanaf 2007 zijn wel officiële cijfers.<sup>9</sup>

**Figuur 6.3** Eerste en totaal aantal asielverzoeken in Nederland, 2000-2009



Zie tabel b6.1 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers en bronnen.

8 Dit zijn voor het merendeel aanvragen van in Nederland geboren kinderen van asielzoekers en personen in vreemdelingenbewaring (zie [www.ind.nl](http://www.ind.nl); Nicolaas, 2006).

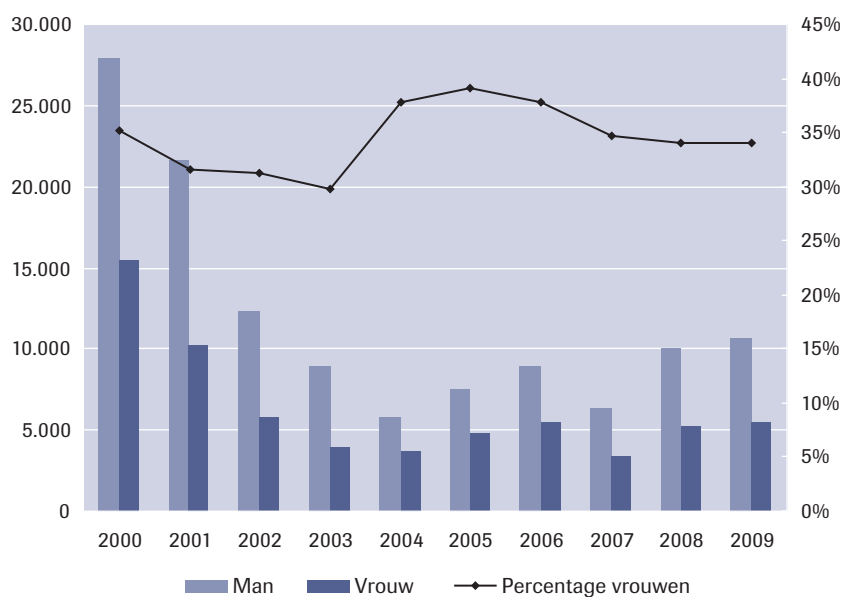
9 Pas sinds augustus 2006 wordt het totaal aantal asielaanvragen in de registraties van de IND onderverdeeld in eerste asielaanvragen en tweede en volgende asielaanvragen. De Nederlandse asielcijfers die in nationale en internationale bronnen (zoals de Europese databank Eurostat en de databank van de UNHCR) zijn gepubliceerd, betreffen tot en met het jaar 2006 het totaal aantal asielverzoeken en vanaf het jaar 2007 alleen het aantal eerste asielverzoeken.

Het verschil tussen het aantal eerste asielverzoeken en het totaal aantal asielverzoeken was het grootst in de jaren 2000 en 2005. In beide jaren bedroeg het verschil ruim 5.000 asielverzoeken.<sup>10</sup> Ook is in figuur 6.3 te zien dat zowel het totaal aantal asielverzoeken als het aantal eerste asielverzoeken na het jaar 2000 sterk is gedaald tot minder dan 6.500 eerste asielverzoeken in 2004. Vanaf 2005 is dit aantal weer gestegen, met uitzondering van het jaar 2007. In 2009 zijn 14.910 eerste asielverzoeken ingediend. Daarmee was het aantal eerste asielverzoeken in 2009 het hoogst van de afgelopen zeven jaar.

#### *Asielverzoeken naar sekse en leeftijd*

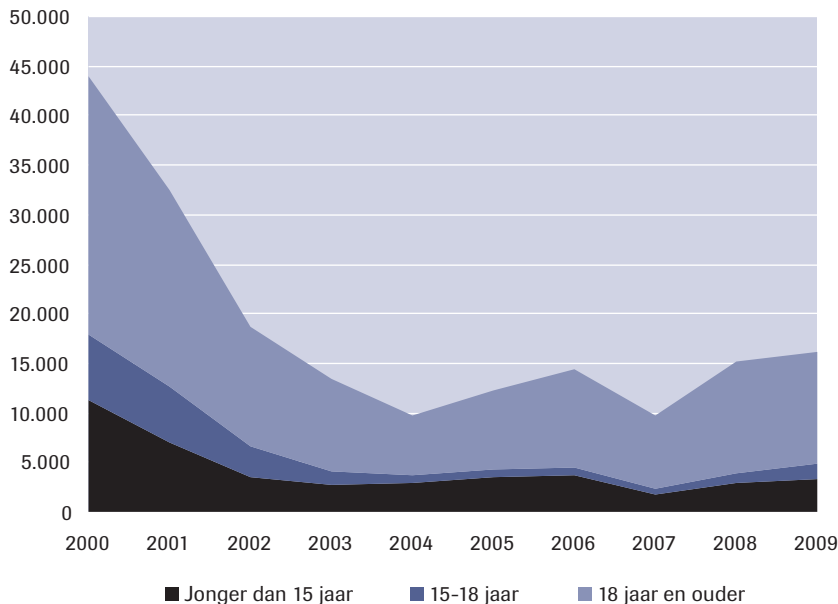
In onderstaande figuren is het totaal aantal asielverzoeken in de periode 2000 tot en met 2009 uitgesplitst naar sekse (figuur 6.4) en leeftijd (figuur 6.5). Hieruit blijkt dat in alle jaren het grootste deel van de asielzoekers man was en dat veruit de meeste asielverzoeken werden ingediend door volwassenen.

**Figuur 6.4 Totaal aantal asielverzoeken in Nederland naar sekse, 2000-2009**



Zie tabel b6.2 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: 2000-2006: IND; 2007-2009: IND, bewerking CBS

**Figuur 6.5** Totaal aantal asielverzoeken in Nederland naar leeftijd, 2000-2009

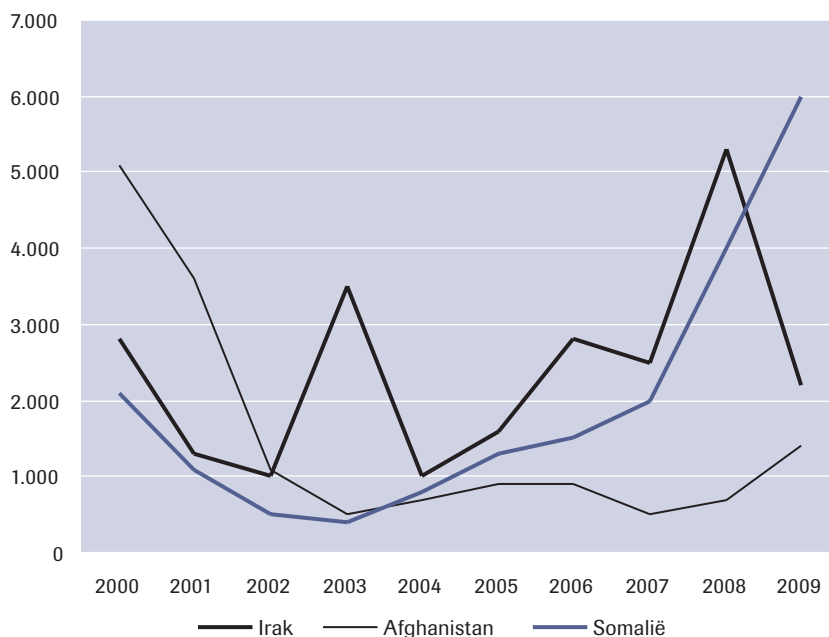
Zie tabel b6.3 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: 2000-2006: IND; 2007-2009: IND, bewerking CBS

### *Asielverzoeken naar nationaliteit*

In de eerste jaren na 2000 namen de grootste asielstromen van dat moment (ex-Joegoslaven, Afghanen en asielzoekers uit voormalige Sovjetrepublieken) sterk af. Kleinere groepen asielzoekers kwamen uit Angola, waar tot de dood van de UNITA-partijleider Savimbi in 2002 de interne onrust voortduurde, en uit Sierra Leone, waar van 1991 tot 2000 een burgeroorlog had gewoed (Van Heelsum, 2005). De asielinstroom liep na 2002 verder terug (Sprangers & Nicolaas, 2008) en kwam in 2004 uit rond het niveau van 1988. Daarna stegen de aantallen in 2005 en 2006 weer licht, vooral vanwege een stijgende instroom van asielzoekers uit Somalië en uit Irak, waar het na de machtsoverdracht van de VS aan de tijdelijke Irakese regering onrustig bleef. Na de dip van 2007 is in 2008 en 2009 de instroom weer gestegen. Veruit de grootste groepen asielzoekers waren afkomstig uit Somalië en Irak. Daarnaast is het aantal asielverzoeken van Afghanen, na een sterke daling in 2001 en 2002, vanaf 2007 weer gestegen; in 2009 was zelfs sprake van een verdubbeling ten opzichte van 2008. Aldus waren deze drie landen in de periode 2000 tot en met 2009 voor Nederland de belangrijkste herkomstlanden van asielzoekers. Figuur 6.6 toont de asielinstroom voor de drie betreffende nationaliteiten.

**Figuur 6.6** Totaal aantal asielverzoeken in Nederland naar nationaliteit (top 3), 2000-2009

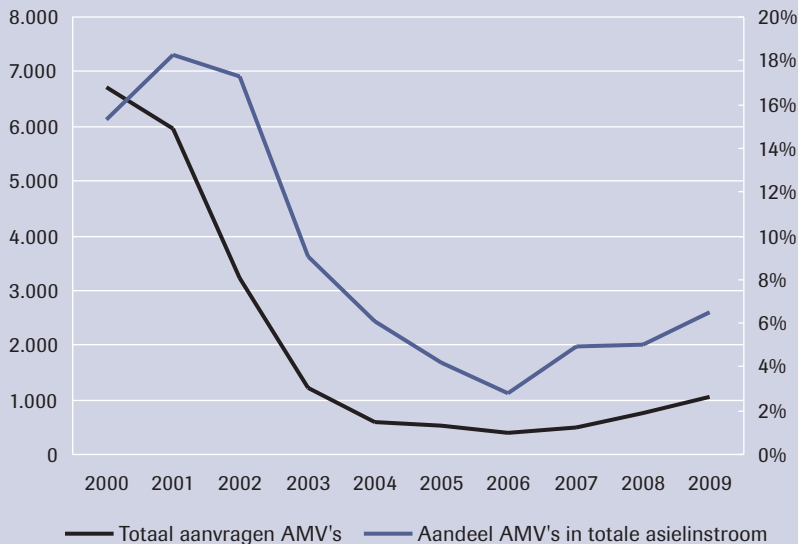


Zie tabel b6.4 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: 2000-2006: IND; 2007-2009: IND, bewerking CBS

### Box 6.1 Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

In de asielcijfers die wij in dit rapport publiceren, zijn ook de aanvragen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) meegenomen. AMV's zijn personen die jonger zijn dan 18 jaar en niet gehuwd zijn of zijn geweest. Een minderjarige wordt als alleenstaand beschouwd 'als hij of zij niet wordt begeleid door zijn meerderjarige ouder(s) of door een eventuele in het buitenland reeds toegewezen voogd' (WBV 2005/12). Als een asielzoeker stelt een AMV te zijn, wordt zijn of haar asielverzoek als zodanig geregistreerd. Deze eerste registratie blijft ongewijzigd, ook als later blijkt dat de persoon in kwestie in werkelijkheid niet minderjarig of niet alleenstaand was. Figuur 6.7 toont het totaal aantal asielaanvragen van asielzoekers die als AMV zijn geregistreerd voor de jaren 2000 tot en met 2009. Daarnaast laat deze figuur ook het aandeel AMV's in de totale asielinstroom zien.

**Figuur 6.7 Asielverzoeken van AMV's, 2000-2009**

Zie tabel b6.5 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: IND

Uit figuur 6.7 blijkt dat vooral na 2001 een scherpe daling van het aantal asielaanvragen van AMV's heeft plaatsgevonden. Deze daling was zelfs geprononceerder dan die van het totaal aantal asielverzoeken, zo blijkt uit de lijn die het aandeel AMV's in de totale asielinstream weergeeft. Dit houdt mogelijk verband met de aanscherping van het AMV-beleid in 2001 (zie Kromhout & Leijstra, 2006). Na 2007 is het jaarlijks aantal asielaanvragen van AMV's weer gestegen, tot ruim 1.000 in 2009. Uit een recente studie van het European Migration Network (EMN) blijkt dat sommige lidstaten van de EU in 2008 een groter aantal asielaanvragen van AMV's ontvingen dan in 2007, terwijl andere lidstaten met een kleiner aantal te maken kregen. Op basis van een optelsom van de gegevens van 21 lidstaten concludeert het EMN dat over de hele linie het aantal asielverzoeken van AMV's tussen 2007 en 2008 is gestegen met 33% (European Migration Network, 2010b). Volgens het persbericht bij het actieplan voor AMV's van de Europese Commissie van mei 2010, was in 2009 in 22 lidstaten wederom sprake van een toename van in totaal 13% ten opzichte van 2008.<sup>a</sup>

<sup>a</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/534&type=HTML>.



### 6.3.3 Ontwikkelingen in het asielbeleid

In het onderstaande gaan we in op enkele belangrijke ontwikkelingen die zich sinds 2000 in het asielbeleid hebben voorgedaan. Aan bod komen onder andere de invoering van de Vreemdelingenwet 2000, de Pardonregeling en de regelgeving van de EU.

#### *Invoering Vreemdelingenwet 2000*

Op 1 april 2001 trad de huidige Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) in werking.

Doel van deze wet was de duur van asielprocedures te verkorten en de kwaliteit van de eerste beslissing over een asielverzoek te verhogen. Verwacht werd dat Nederland door een kortere asielprocedure minder aantrekkelijk zou worden voor asielzoekers, vooral ook in vergelijking met andere Europese landen (TK 1998-1999, 26 732, nr. 3 en 7). Tevens werd verondersteld dat asielzoekers gebaat zouden zijn bij het binnen een afzienbare tijd verkrijgen van duidelijkheid over hun toekomst (voor een analyse van de beleidstheorie met betrekking tot de Vw 2000, zie Kromhout, 2006).

Op grond van de Vw 2000 komen asielzoekers voor slechts één type verblijfsstatus in aanmerking, namelijk voor een verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd, die na vijf jaar kan worden omgezet in een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd (art. 28 Vw 2000).<sup>11</sup> Als gevolg van de invoering van de zogenoemde ‘meeromvattende beschikking’ (art. 45 Vw 2000) betekent een afwijzing van het asielverzoek ook dat de vreemdeling de opvang moet verlaten en uit Nederland moet vertrekken (art. 61 Vw 2000). Daarbij werd onderscheid gemaakt tussen asielzoekers van wie het asielverzoek was afgewezen in respectievelijk de AC-procedure en de normale asielprocedure. In het eerste geval was de vertrektermijn nul dagen; in het tweede geval 28 dagen. Met de inwerkingtreding van de nieuwe asielprocedure per 1 juli 2010 hebben echter ook asielzoekers van wie het asielverzoek in de AA-procedure is afgewezen een vertrektermijn van 28 dagen, en hebben ze gedurende deze termijn recht op opvang (TK 2007-2008, 29 344, nr. 67 en TK 2008-2009, 31 994, nr. 3).

Daarnaast werd in de Vw 2000, ter vervanging van de bezwaarfase, de voornemenprocedure geïntroduceerd en werd een beperkt hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) opengesteld. Als de asielzoeker beroep tegen een afwijzende beslissing instelt, geldt standaard ‘schorsende werking’ (van de consequenties van de afwijzing), behalve in het geval beroep wordt ingesteld tegen een afwijzende beslissing die in de AA-procedure (voorheen AC-procedure) is genomen

<sup>11</sup> Aanvankelijk kon de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd voor maximaal drie jaar worden verleend. Bij de wetwijziging van 1 september 2004 werd deze termijn verlengd tot vijf jaar (Stb. 2004, nrs. 299 en 430).

(art. 82 Vw 2000). Dit betekent dat asielzoekers van wie het verzoek in de AA-procedure is afgewezen de uitkomst van hun eventuele beroepsprocedure alleen in Nederland kunnen afwachten als de rechter binnen de wettelijke vertrektermijn uitspraak doet.<sup>12</sup> Als de uitspraak langer op zich laat wachten, kan de asielzoeker bij de rechtbank een voorlopige voorziening (VoVo) aanvragen om verwijdering uit de opvang en uit Nederland te voorkomen.

Bovengenoemde onderdelen van de Vw 2000 gelden voor alle personen die in Nederland asiel aanvragen. Daarnaast zijn er ook wettelijke instrumenten die in een bepaalde periode alleen van toepassing zijn op bepaalde groepen asielzoekers. Op deze specifieke beleidsinstrumenten wordt hieronder ingegaan.

#### *Categoriaal beschermingsbeleid*

Een categoriaal beschermingsbeleid kan worden ingesteld als naar het oordeel van de Staatssecretaris van Justitie, voor een bepaalde categorie asielzoekers, terugkeer naar het land van herkomst van bijzondere hardheid zou zijn, in verband met de algehele situatie aldaar. De betreffende categorie asielzoekers komt dan in aanmerking voor een verblijfsvergunning op grond van artikel 29 lid 1 onder d Vw 2000. De term ‘categoriaal beschermingsbeleid’ en de randvoorwaarden waaronder dit wordt gevoerd zijn vergelijkbaar met het vroegere beleid met betrekking tot de VVTV (TK 2000-2001, 19 637, nr. 588). Uitgangspunt van het oude VVTV-beleid en het huidige categoriale beschermingsbeleid is de tekst van de VVTV-indicatorenbrief uit 1997 (TK 1997-1998, 19 637, nr. 308). In het huidige artikel 3.106 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) zijn drie indicatoren geformuleerd aan de hand waarvan de Staatssecretaris van Justitie kan beoordelen of sprake is van een situatie die aanleiding geeft tot het voeren van een categoriaal beschermingsbeleid. Deze zijn:

- de aard van het geweld in het land van herkomst, met name de ernst van de schendingen van de mensenrechten en het oorlogsrecht, de mate van willekeur, de mate waarin het geweld voorkomt en de mate van geografische spreiding van het geweld;
- de activiteiten van internationale organisaties ten aanzien van het land van herkomst indien en voor zover deze een graadmeter vormen voor de positie van de internationale gemeenschap ten aanzien van de situatie in het land van herkomst;
- het beleid in andere landen van de EU.

Naar aanleiding van de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak *Salah Sheekh*, worden sinds eind juli 2007 in het landgebonden asielbeleid zogenoemde ‘kwetsbare minderheids-

<sup>12</sup> Voorheen was de vertrektermijn na afwijzing van een asielverzoek in de AC-procedure nul dagen; sinds de invoering van de nieuwe asielprocedure per 1 juli 2010 is de vertrektermijn na afwijzing in de AA-procedure 28 dagen.

groepen' aangewezen (zie TK 2006-2007, 29 344 en 30 800 VI, nr. 64; WBV 2007/19, Stc. 2007, nr. 148, p. 5). Van leden van deze 'kwetsbare groepen' wordt sneller dan bij andere personen aangenomen dat zij bij terugkeer te vrezzen hebben voor een behandeling die in strijd is met artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) (het zogenoemde verbod op *refoulement*).

Eind 2009 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie in een brief aan de Tweede Kamer voorgesteld om het categoriaal beschermingsbeleid af te schaffen (TK 2009-2010, 19 637, nr. 1314; zie ook TK 2009-2010, 32 317, nr. 16). Als argumenten worden het risico van aanzuigende werking en fraude genoemd, als ook het oordeel dat het instellen van categoriale bescherming voor specifieke groepen nauwelijks een effectief instrument meer is, vanwege ontwikkelingen in het EU-recht, waaronder jurisprudentie van het EHRM. Daardoor zijn collectieve elementen als 'de algehele situatie in het land van herkomst' reeds bij de individuele beoordeling van asielverzoeken een relatief grotere rol gaan spelen. Na de val van het kabinet-Balkenende IV is het voorstel tot afschaffing van het categoriaal beschermingsbeleid opgenomen in het regeerakkoord van de coalitie van VVD en CDA en in het gedoogakkoord van deze partijen met de PVV.

#### *Besluit- en vertrekmoratorium*

Een ander instrument waarin de Vw 2000 voorziet, is de mogelijkheid tot het instellen van een besluitmoratorium (art. 43 Vw 2000). Hiermee kan de wettelijke termijn van zes maanden waarbinnen over een asielverzoek dient te worden beslist, voor 'bepaalde categorieën vreemdelingen' met maximaal één jaar worden verlengd. Dit kan gebeuren in drie situaties, namelijk bij:<sup>13</sup>

- een naar verwachting korte periode van onzekerheid over de situatie in het land van herkomst op grond waarvan redelijkerwijs niet kan worden beslist of de aanvraag kan worden ingewilligd;
- een situatie in het land van herkomst op grond waarvan de aanvraag wel kan worden ingewilligd, maar waarvan men verwacht dat deze van korte duur zal zijn;
- een dermate groot aantal ingediende asielaanvragen uit een bepaald land of een bepaalde regio dat het redelijkerwijs niet mogelijk is om daarop tijdig een beslissing te nemen.

Daarnaast is in de Vw 2000 de mogelijkheid tot het instellen van een vertrekmoratorium gecreëerd (art. 45, lid 4 en 5, Vw 2000), waarmee voor een periode van maximaal één jaar uitstel van vertrek wordt geboden aan uitgeprocedeerde asielzoekers uit een bepaald land of een bepaalde regio waar de situatie (tijdelijk) onrustig is.

<sup>13</sup> Het instellen van een besluitmoratorium wegens een eerder opgelopen achterstand in de verwerking van asielaanvragen is niet mogelijk. Dit is nog eens expliciet door de Tweede Kamer vastgesteld door het aannemen van het amendement Rouvoet (TK 1999-2000, 26 732, nr. 67).

*Speciale regelingen*

Een ander opmerkelijk aspect van het Nederlandse asielbeleid in de periode 2000 tot en met 2009 waren de speciale regelingen voor asielzoekers die nog onder de oude vreemdelingenwet een asielverzoek hadden ingediend, en daarover na verloop van jaren nog geen definitief uitsluitel hadden gekregen. In de jaren na de introductie van de Vw 2000 heeft hierover in Nederland een politiek en maatschappelijk debat gewoed. Op 14 januari 2003 stelde de toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie tijdens een manifestatie van Vluchtelingenwerk voor, dat voor een aantal 'schrijnende gevallen' een oplossing gevonden zou kunnen worden. Naar aanleiding van deze opmerking is een groot aantal hernieuwde asielverzoeken als zogenoemde '14-1-brieven' ingediend (TK 2002-2003, 19 637, nr. 712).<sup>14</sup>

Enkele maanden later nam de Tweede Kamer twee moties aan waarin de minister werd gevraagd een verblijfsvergunning te verlenen aan asielzoekers die al vele jaren aan het wachten waren op een definitieve beslissing op hun asielaanvraag. De motie-Varela verzocht in dit verband om een algemene regeling waarbij asielzoekers die aan bepaalde criteria voldeden een verblijfsvergunning zouden krijgen (TK 2002-2003, 19 637, nr. 723). Naar aanleiding van deze motie is onder de nieuw aangetreden minister Verdonk een eenmalige regeling ontworpen voor asielzoekers die minstens vijf jaar in afwachting waren van een definitieve beslissing over hun eerste asielverzoek (Stc. 2003, 191, p. 11). De uitvoering van de eenmalige regeling is in 2003 afgerond. In totaal zijn circa 5.800 dossiers onderzocht en kregen 2.097 asielzoekers op basis van deze eenmalige regeling een verblijfsvergunning (TK 2003-2004, 19 637, nr. 805).

Na de Tweede Kamerverkiezingen van 22 november 2006 werden in de Tweede Kamer nogmaals twee moties aangenomen die betrekking hadden op het verlenen van een verblijfsvergunning aan asielzoekers die onder de oude vreemdelingenwet een asielverzoek hadden ingediend en sindsdien zonder verblijfsstatus in Nederland verbleven (TK 2006-2007, 19 637 nrs. 1106 en 1111). In de moties werd het demissionaire kabinet verzocht de uitzetting van vreemdelingen op te schorten, totdat een nieuw aangetreden kabinet met de nieuwe Tweede Kamer over een pardonregeling zou hebben gesproken. Een half jaar later presenteerde de nieuw aangetreden Staatssecretaris van Justitie Albayrak aan de Tweede Kamer de uitgangspunten van de 'Regeling afwikkeling nalatenschap oude vreemdelingenwet' (Pardonregeling) (TK 2006-2007, 31 018, nr. 2; Stc. 13 juni 2007, nr. 111, p. 12). Op grond van deze regeling konden vreemdelingen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning mits ze vóór 1 april 2001 een asielaanvraag hadden ingediend, sindsdien ononderbroken in Nederland

<sup>14</sup> In 2003 en de jaren daarna heeft de IND vele duizenden '14-1-brieven' ontvangen, onder andere van personen van wie de asielaanvraag was afgewezen (TK 2003-2004, 19 637 en 29 537, nr. 910). Brieven die na 17 maart 2005 werden ingediend, zijn als een reguliere (niet-asiel) aanvraag behandeld (TK 2006-2007, 19 637, nr. 1131).

hadden verbleven en niet veroordeeld waren voor een strafbaar feit waarbij een onvoorwaardelijke straf van meer dan één maand was opgelegd. De vreemdelingen op wie de Pardonregeling betrekking had, waren óf reeds bekend bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), óf konden (tot uiterlijk 1 januari 2009) via een burgemeestersverklaring voor de regeling worden aangemeld.<sup>15</sup> Naar verwachting zou aan in totaal 25.000 tot 30.000 vreemdelingen een verblijfsvergunning worden verleend (TK 2008-2009, 31 018, nr. 48). Uiteindelijk hebben circa 28.000 personen op grond van de Pardonregeling een verblijfsvergunning ontvangen (TK 2009-2010, 32 360 VI, nr. 1).<sup>16</sup>

### *Terugkeerbeleid*

De afgelopen jaren is het terugkeerbeleid geïntensiveerd. De gedwongen terugkeer van vreemdelingen blijkt in de praktijk echter te worden belemmerd door factoren als het ontbreken van documenten, het gebrek aan medewerking van vreemdelingen, en het gebrek aan medewerking van herkomstlanden (zie box 6.2). In hoeverre de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers toch wordt gerealiseerd, is op dit moment niet goed te bepalen aangezien in de huidige terugkeercijfers geen onderscheid wordt gemaakt tussen (ex-)asielzoekers en overige vreemdelingen op wie een zogenoemde vertrekplicht rust.<sup>17</sup>

### **Box 6.2 Terugkeer**

De terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers geniet, net als de instroom van asielzoekers, al jarenlang politieke en maatschappelijke belangstelling. Het beleid dat sinds 2000 op dit gebied wordt gevoerd, is verwoord in opeenvolgende Terugkeernota's, met name die uit 1999 en 2003 (zie resp. TK 1998-1999, 26 646, nr. 1 en TK 2003-2004, 29 344, nr. 1).

Het terugkeerbeleid is erop gericht het zelfstandig vertrek van niet-rechtmatig in Nederland verblijvende personen te stimuleren. Daarnaast zijn onder meer het vreemdelingentoezicht en het gedwongen vertrek van zogenoemde 'verwijderbare' personen geïntensiveerd. Vanaf 1 januari 2007 coördineert de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) de terugkeertaken van de IND, de Vreemdelingenpolitie en de KMar (TK 2005-2006, 19 637, nr. 1025; [www.dienstterugkeerenvertrek.nl](http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl)).

- 15 Op 3 december 2008 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat de weg voor het indienen van een aanvraag als onvoldoende adequate rechtsgang moet worden aangemerkt, en dat tegen het niet doen van een aanbod tot het ambtshalve verlenen van een verblijfsvergunning schriftelijk bezwaar kan worden gemaakt (ABRvS, 3 december 2008, zaaknr. 200802873/1 en 200803104/1).
- 16 Betreft stand van zaken per 1 november 2009. Op dat moment had de IND nog circa 250 bezwaarschriften in behandeling.
- 17 Zie Wijkhuijs et al. (2009) voor cijfers met betrekking tot het vertrek van ex-asielzoekers over de periode 2000 tot en met 2006. In de Rapportages Vreemdelingenketen zijn de vertrekcijfers voor latere jaren niet uitgesplitst naar asiel/niet asiel.

In het terugkeerbeleid van de laatste jaren is sprake geweest van verschillende doelgroepen, waarop verschillende uitvoeringsregels van toepassing waren. Zo zijn er in de eerste jaren van het nieuwe millennium verschillende zogenoemde Stappenplannen gemaakt met het oog op verschillende groepen uitgeprocedeerde asielzoekers en mensen van wie de asielvergunning werd ingetrokken of niet verlengd (zie Olde Monnikhof & De Vreede, 2004). Een ander voorbeeld betreft de verschillende locaties waar gericht aan de terugkeer van bepaalde groepen asielzoekers is gewerkt, zoals de huidige zogenoemde 'vrijheidsbeperkende locatie'. Deze was aanvankelijk bedoeld als alternatief voor vreemdelingenbewaring voor bepaalde uitgeprocedeerde gezinnen met minderjarige kinderen, maar de doelgroep is inmiddels verruimd (zie TK 2005-2006, 29 344, nr. 57 en TK 2007-2008, 29 344, nr. 67). Het terugkeerbeleid richt zich overigens niet alleen op uitgeprocedeerde asielzoekers, maar op alle illegaal in Nederland verblijvenden, inclusief degenen die eerder een reguliere verblijfsvergunning hebben gehad, en personen die nooit een verblijfsvergunning hebben aangevraagd.

Een belangrijk knelpunt in de uitvoering van het terugkeerbeleid is steeds geweest het gebrek aan medewerking van de migranten en/of hun herkomstlanden. Hierdoor kunnen sommige mensen niet naar hun herkomstland worden uitgezet (zie bijvoorbeeld TK 2009-2010, 29 344, nr. 73). Recent onderzoek laat zien dat veel (bijna) uitgeprocedeerde asielzoekers een negatieve houding hebben ten opzichte van terugkeer, en dat deze houding niet gemakkelijk te beïnvloeden is (Leerkes et al., 2010). Een ander probleem is het vertrek met onbekende bestemming uit de asielopvang, waarbij onbekend is of mensen terugkeren naar hun herkomstland, doormigreren naar een ander land of illegaal in Nederland blijven (Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, 2006). Hierdoor blijft het moeilijk om in te schatten welke resultaten het terugkeerbeleid nu werkelijk boekt.

### *Regelgeving van de Europese Unie*

Op het terrein van asiel is naast nationaal beleid ook, en in toenemende mate, regelgeving van de EU van belang. Het gaat dan om verordeningen (regels die, net als nationale wetten, direct gelden voor alle inwoners van de landen van de EU) en richtlijnen (besluiten van de EU die nog in nationale wetgeving moeten worden omgezet).

Een van de eerste onderwerpen waarover de Europese lidstaten overeenstemming bereikten, betrof de vaststelling van het land dat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Om te voorkomen dat asielzoekers in meerdere EU-lidstaten asiel aanvragen, en vervolgens lange tijd in onzekerheid verkeren over de beslissing op hun asielverzoek zonder waarborg te hebben dat hun asielverzoek door een EU-lidstaat in behandeling wordt genomen, is reeds in 1990 de Overeenkomst van

Dublin (OvD) tot stand gekomen.<sup>18</sup> Daarin is overeengekomen dat de EU-lidstaat waar een asielzoeker voor het eerst voet op EU-grondgebied zet, verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek. De OvD trad in september 1997 in werking en is in 2003 vervangen door EG-Verordening 343/2003 (Dublin II),<sup>19</sup> waarmee de werking van de OvD onder het gemeenschapsrecht is gebracht. Vervolgens zijn eind 2000 en begin 2002 twee verordeningen verschenen die tot doel hadden de uitvoering van de OvD te verbeteren. De eerste betrof de instelling van 'Eurodac', een informatiesysteem bedoeld voor het vergelijken van vingerafdrukken van asielzoekers en illegale immigranten.<sup>20</sup> Nu van elke asielzoeker bij binnenkomst op EU-grondgebied vingerafdrukken worden gemaakt, kan beter worden vastgesteld in welke EU-lidstaat de asielzoeker voor het eerst voet op EU-grondgebied heeft gezet. Als de asielzoeker op een later moment bij een andere lidstaat<sup>21</sup> een asielverzoek indient, kan hij als zogenoemde Dublinclaimant worden overgebracht naar het eerst onvangende land. De andere verordening regelde de vaststelling van sommige bepalingen voor de uitvoering van het Eurodac-informatiesysteem.<sup>22</sup> Naast de regelingen die voortbouwden op de OvD is in de afgelopen jaren een aantal richtlijnen vastgesteld die tot doel hebben om binnen de EU te komen tot een geharmoniseerd asielsysteem waarbinnen een gemeenschappelijk niveau van bescherming wordt geboden. Hiermee wordt getracht secundaire migratiestromen van asielzoekers te beperken en een evenwicht te bevorderen tussen de inspanningen van de lidstaten in de opvang van asielzoekers. In de bijlage is een beknopte beschrijving opgenomen van de inhoud van deze richtlijnen en van de wijze waarop ze in het Nederlandse recht zijn geïmplementeerd. Het betreft in veel gevallen zogenoemde minimumnormen. Inmiddels wordt over een aantal richtlijnen opnieuw onderhandeld, zodat het beleid van de verschillende lidstaten meer in overeenstemming wordt gebracht. Het harmonisatieproces zou ertoe moeten leiden dat er in 2012 sprake is van een gemeenschappelijk Europees asielsysteem (CEAS).<sup>23</sup>

#### 6.4 Bestemmingen van asielzoekers

In paragraaf 6.1 zijn we ingegaan op de oorzaken van vluchtelingenstromen, en op de diversiteit en onderlinge verwevenheid van

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

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

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

21 Naast de EU-lidstaten zijn ook IJsland en Noorwegen betrokken bij de uitvoering van de Dublinovereenkomst.

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

23 Zie voor een overzicht van maatregelen voor de tweede fase van het *Common European Asylum System* (CEAS): Beleidsplan, een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU, COM(2008) 360 def.

vluchtmotieven. In deze paragraaf kijken we naar de regio's en landen waar asielzoekers een heenkomen zoeken.

#### 6.4.1 Vluchtelingenstromen wereldwijd

Elk jaar brengt de VN-Vluchtelingenorganisatie UNHCR in kaart hoeveel mensen vanwege oorlog of geweld op de vlucht zijn.<sup>24</sup> Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar personen die in een ander land als vluchteling zijn erkend of een andere verblijfstatus hebben ontvangen (*refugees*), personen die nog in afwachting zijn van een definitieve beslissing over hun asielverzoek (*asylum seekers*) en mensen die als gevolg van conflicten in eigen land ontheemd zijn geraakt (*internally displaced persons, IDPs*). De UNHCR schat dat eind 2008 zo'n 42 miljoen mensen tot een van deze drie groepen konden worden gerekend, tegen 42,7 miljoen eind 2007. In beide jaren vielen ruim 25 miljoen van hen onder de bescherming van de UNHCR.<sup>25</sup>

Tabel 6.1 presenteert voor de jaren 2007 en 2008 het aantal vluchtelingen en ontheemden (onder UNHCR-mandaat) en het aantal personen (onder en buiten UNHCR-mandaat) dat nog in afwachting is van een beslissing over het asielverzoek, naar regio van verblijf (UNHCR, 2009b; [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)). Duidelijk is dat in beide jaren veruit de meeste vluchtelingen en ontheemden zich in Afrika en Azië bevonden. Asielzoekers verbleven vooral in Afrika en Europa.

Volgens de UNHCR vluchten mensen veelal naar buurlanden en verblijven ze daardoor vooral in de eigen regio. Zo verbleef eind 2008 maar liefst 96% van de Afghaanse vluchtelingen in Pakistan en Iran, en was in 2008 meer dan de helft van de nieuwe asielverzoeken in Zuid-Afrika afkomstig van Zimbabwanen. De grootste groepen ontheemden in eigen land bevonden zich dat jaar in Colombia en Irak.

- 24 Gedwongen migratie door natuurrampen, (overige) gevolgen van klimaatverandering en economische ontwikkeling (bijvoorbeeld als bewoonde gebieden worden bestemd voor de aanleg van stuwweren) blijven hier buiten beschouwing.
- 25 Naast de genoemde drie groepen vallen ook staatlozen en teruggekeerde vluchtelingen en ontheemden, evenals een overige groep van 'persons of concern', onder het UNHCR-mandaat. Deze groepen blijven hier buiten beschouwing. *Buiten* het UNHCR-mandaat vallen Palestijnse vluchtelingen die onder het mandaat van de United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) vallen (in 2008 4,7 miljoen), ontheemden die geen directe of indirecte hulp van de UNHCR ontvangen (in 2008 11,6 miljoen) en asielzoekers in landen waar de overheid zelf, en niet de UNHCR, asielverzoeken behandelt (in 2008 0,6 miljoen).



**Tabel 6.1 Vluchtelingen en ontheemden onder UNHCR-mandaat; asielzoekers totaal, 2007-2008 (in miljoenen; continent van verblijf)**

	Eind 2007			Eind 2008		
	Vluchtelingen	Asielzoekers	Binnenlands-ontheemden	Vluchtelingen	Asielzoekers	Binnenlands-ontheemden
Afrika	2,50	0,27	5,89	2,33	0,33	6,34
Azië	6,30	0,07	4,29	5,71	0,07	4,62
Europa*	1,57	0,23	0,57	1,60	0,26	0,44
Latijns-Amerika**	0,53	0,04	3,00	0,35	0,05	3,00
Noord-Amerika	0,46	0,12	0,00	0,45	0,12	0,00
Oceanië	0,03	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00
Totaal***	11,39	0,74	13,74	10,48	0,83	14,41

\* Exclusief Turkije.

\*\* Inclusief het Caraïbisch gebied.

\*\*\* Totaal kan afwijken door afronding.

Bron: UNHCR

#### 6.4.2 De verdeling van asielverzoeken tussen Noordwest-Europese landen

In de vorige paragraaf is aangegeven dat slechts een klein deel van het totaal aantal vluchtelingen en asielzoekers in de wereld naar Europa gaat. Binnen Europa is Noordwest-Europa een belangrijke bestemmingsregio.<sup>26</sup> Dit neemt niet weg dat ook in Zuid-Europese landen als Italië en Griekenland (steeds meer) asielverzoeken worden ingediend (zie UNHCR, 2008, 2009a, 2010). Volgens Cangiano en Strozza (2008) kunnen Italië, Spanje, Griekenland en Portugal echter worden beschouwd als een aparte regio. De auteurs wijzen in dit verband onder meer op de emigratiegeschiedenis van deze landen, hun migratiebeleid (waaronder het regelmatig regulariseren van illegaal verblijvenden) en hun economische structuur, waarin relatief veel ruimte bestaat voor al dan niet legale, laaggeschoolde (seizoens)arbeiders. Potentiële asielzoekers in deze landen gaan mogelijk eerder aan de slag als illegale arbeider dan dat zij een asielverzoek indienen.

De landen binnen Noordwest-Europa ontvangen verschillende aantallen asielverzoeken. Er blijkt daarbij sprake van een 'waterbedeffect': een afname van de instroom in land A betekent een toename van de instroom in land B, en andersom. Het aantal asielaanvragen in Nederland wordt derhalve bepaald door de totale instroom in Europa en door de verdeling

26 Hiertoe rekenen we elf EU-landen (België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden) plus Noorwegen en Zwitserland. Binnen Noordwest-Europa hebben het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk en Zweden in de periode 2000 tot en met 2009 de meeste asielverzoeken gekregen (UNHCR, 2005, 2006, 2008, 2010).

van die instroom over de Europese bestemmingslanden (Grütters, 2003, 2006; Van Wissen & Jennissen, 2008).

In deze paragraaf laten we zien hoe de verdeling van het aantal asielerzoeken in Noordwest-Europa er de laatste jaren heeft uitgezien. In de volgende paragraaf proberen we de aangetroffen verdeling te verklaren. Daaraan voorafgaand moet worden opgemerkt dat tot het jaar 2007 het officiële aantal asielerzoeken in Nederland niet zomaar kan worden vergeleken met de asielercijfers van andere Europese bestemmingslanden.<sup>27</sup> De officiële Nederlandse jaarcijfers betroffen tot 2007 namelijk zowel eerste als tweede en volgende asielaanvragen. Volgens de UNHCR betreffen de jaarcijfers van andere Europese bestemmingslanden in de regel alleen eerste asielaanvragen. Of hierop, naast Nederland, nog andere uitzonderingen zijn (of zijn geweest), is niet geheel duidelijk. Behalve door dit probleem wordt de vergelijkbaarheid bedreigd door nog andere definitieverschillen. Eén daarvan betreft de wijze waarop wordt omgegaan met meereizende gezinsleden van een asielerzoeker: wordt er in dat geval slechts één asielerzoek geteld, of telt elk gezinslid als een asielerzoek (zie box 6.3 'bronnen en definities').

Om de Nederlandse asielercijfers van vóór 2007 toch met die van andere Noordwest-Europese landen te kunnen vergelijken, hebben we gebruikgemaakt van een bestand dat in het verleden door het Informatie- en Analysecentrum van de IND (INDIAC) is gemaakt ten behoeve van een studie van Grütters van de Radboud Universiteit Nijmegen.<sup>28</sup> Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen personen die een asielerzoek hebben ingediend en op dat moment nog niet bekend waren bij de IND (i.e. nog niet waren opgenomen in het databestand van de IND), en asielerzoekers die op dat moment al wel bekend waren bij de IND.<sup>29</sup> Alleen de asielerzoeken van de eerstgenoemde groep zijn als 'eerste asielaanvragen' aangemerkt.<sup>30</sup> Uit dit bestand kon voor de jaren tot en met 2005 het aantal eerste asielaanvragen worden gedestilleerd. Het aantal eerste asielaanvragen voor het jaar 2006 is geschat op basis van de verhouding eerste versus tweede en volgende asielaanvragen in 2007, het jaar waarvoor voor het eerst een officieel aantal eerste asielaanvragen is gepubliceerd. De Nederlandse asielercijfers die op deze wijze zijn vastgesteld worden hieronder vergeleken met die van de andere Noordwest-Europese landen. Het is mogelijk dat de cijfers van deze landen elkaar enigszins overlappen, aangezien asieler-

27 Dit is in het verleden echter wel veelvuldig gebeurd, onder andere in de Rapportages Vreemdelingenketen.

28 Grütters heeft dit bestand ontvangen, bewerkt en gebruikt ten behoeve van zijn rapport *'Effecten van groepsgebonden asielerbeleidsmaatregelen'*, dat door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) is gebruikt voor een advies inzake categoriaal beschermingsbeleid (ACVZ, 2006). Wij zijn hem, de IND en de ACVZ zeer erkentelijk voor het mogen hergebruiken van dit bestand ten behoeve van het asielerhoofdstuk van de eerste proeve van de Migratiekaart (Wijkhuijs et al., 2009), waarvan onderhavig hoofdstuk een update is.

29 Deze laatste groep betreft ook asielerzoekers die eerder een niet-asielergerelateerde (reguliere) verblijfsvergunning hadden aangevraagd.

30 Omdat eerste asielerzoeken die volgen op verzoeken om een reguliere verblijfsvergunning niet worden meegerekend, levert dit een onderschatting op, die vermoedelijk echter niet groot is (zie Grütters, 2006).

zoekers in principe in meerdere landen asiel kunnen aanvragen (UNHCR, 2008). Op grond van de Overeenkomst van Dublin kunnen zij binnen de EU naar het land van eerste aanvraag worden teruggestuurd (zie paragraaf 6.3.3).

### Box 6.3 Bronnen en definities

#### Bronnen asielcijfers West-Europese landen

Bij de zoektocht naar de asielcijfers van de Noordwest-Europese landen hebben we ons georiënteerd op twee veelgebruikte bronnen: de database van de UNHCR<sup>a</sup> en de database van het Statistisch Bureau van de Europese Gemeenschappen (Eurostat)<sup>b</sup>. De data die in beide bronnen zijn opgenomen zijn aangeleverd door de nationale overheden.<sup>c</sup> Een andere bron die in nationale en internationale rapportages wordt aangehaald is die van de Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees (IGC).<sup>d</sup> Deze hebben wij echter niet kunnen gebruiken, omdat de website van de IGC niet voor het publiek toegankelijk is.<sup>e</sup>

Om een keuze te kunnen maken tussen de database van de UNHCR en die van Eurostat hebben we voor diverse landen en jaren de daarin gepubliceerde asielcijfers met elkaar vergeleken. Voor de Noordwest-Europese landen die voor deze publicatie het meest relevant leken, hebben we ook de gegevens uit beide databases vergeleken met rapportages van de nationale overheden. Daaruit bleek dat er verschillen bestaan tussen de cijfers die in de databases van de UNHCR en Eurostat zijn opgenomen. Soms betreft het alleen afrondingsverschillen,<sup>f</sup> in andere gevallen substantiële afwijkingen. Dit wijst erop dat de onderliggende definities bij Eurostat en de UNHCR niet (steeds) dezelfde zijn. Terwijl Eurostat geen definities per land publiceert, worden op de website en in trendrapportages van de UNHCR wel voetnoten met betrekking tot specifieke landen vermeld, maar om een overzicht te krijgen van welke definitie voor welk land in welk jaar gold is enig speurwerk nodig gebleken. Bovendien worden sommige definitiekwesties, zoals de vraag of alleenstaande minderjarige vreemdelingen (en volgens welke definitie) in de cijfers zijn opgenomen, daarin niet besproken.<sup>g</sup> Aangezien de data van de UNHCR het best gedocumenteerd zijn, hebben we voor deze bron gekozen. Voor de totale asielinstroom per jaar hebben we UNHCR-rapportages gebruikt (UNHCR 2005, 2006, 2008, 2010).<sup>h</sup> De database is gebruikt om instroomcijfers van Afghaanse, Somalische en Irakese asielzoekers te genereren.

#### Definitie asielinstroom

De officiële Nederlandse asielcijfers betreffen sinds augustus 2006 alle in behandeling genomen<sup>i</sup> asielverzoeken van individuen die een eerste asielverzoek hebben ingediend of namens wie een eerste asielverzoek is ingediend, met inbegrip van alleenstaande minderjarige vreemdelingen, exclusief uitgenodigde vluchtelingen.<sup>j</sup> Tot die datum betroffen de asielcijfers

zowel eerste als tweede en volgende en overige<sup>k</sup> aanvragen. Het gaat om aanvragen die in Nederland of aan de grens van Nederland zijn ingediend.<sup>l</sup> De definities die andere landen hanteren of in het verleden hebben gehanteerd, kunnen op elk onderdeel van de Nederlandse definitie afwijken. Zo heeft ook Duitsland tot 1995 tweede en volgende asielaanvragen meegeteld (zie [www.bamf.de](http://www.bamf.de)). Het Verenigd Koninkrijk telde tot een aantal jaren geleden alleen aanvragen van hoofdaanvragers, en niet de aanvragen van de zogenoemde 'dependents' (meereizende gezinsleden), terwijl Frankrijk in sommige jaren de aanvragen van minderjarigen tot 16 jaar buiten beschouwing liet (UNHCR, 2004) (zie ook Van der Erf et al., 2006). Voor de Noordwest-Europese landen die in de paragrafen 6.4, 6.6 en 6.7 centraal staan, hebben we met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kunnen vaststellen dat de definitie die ten grondslag ligt aan de asielcijfers uit de UNHCR-database voor de jaren 2000 tot en met 2009 overeenkomt met de huidige, bovengenoemde, Nederlandse definitie van asielinstroom (zie ook de voetnoten bij tabellen in de bijlage).

<sup>a</sup> UNHCR *Statistical Online Population Database*, [www.unhcr.org/statistics](http://www.unhcr.org/statistics).

<sup>b</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

<sup>c</sup> In de UNHCR-database zijn ook gegevens opgenomen die afkomstig zijn van de UNHCR zelf, namelijk met betrekking tot die landen waar niet een nationale overheid maar de UNHCR asielverzoeken behandelt (zie UNHCR, 2008).

<sup>d</sup> In deze organisatie participeren 16 staten in West-Europa, Noord-Amerika en Australië, evenals de UNHCR, de IOM en de Europese Commissie.

<sup>e</sup> Een andere mogelijke bron die wij evenmin gebruikt hebben, is de European Council on Refugees and Exiles (ECRE), een internationale koepelorganisatie van (voornamelijk) NGO's, die landenrapporten uitbrengt met asielcijfers die afkomstig zijn van nationale overheden.

<sup>f</sup> Asielcijfers uit verschillende bronnen verschillen vaak enigszins als gevolg van het al of niet afronden van cijfers, en door verschillen in de wijze van afronding (bijvoorbeeld op de dichtstbijzijnde 5 of 10: eindigt een getal bijvoorbeeld op 13, dan wordt dit in het eerste geval afgerond op 15 en in het tweede geval op 10).

<sup>g</sup> In sommige gevallen kunnen de definities worden afgeleid door de cijfers uit beide databases te vergelijken met de cijfers (en de bijbehorende toelichting) in nationale rapportages.

<sup>h</sup> Voor de jaren 2000-2008. Bron 2009: UNHCR *Asylum level and trends in industrialized countries*; voor Frankrijk: OFPRA.

<sup>i</sup> Dit is dus exclusief de personen die in een centrale ontvangstlocatie verblijven en hebben aangegeven een asielverzoek in te willen dienen, maar dit formeel nog niet hebben gedaan. In het verleden maakten deze personen korte tijd wel deel uit van de nationale definitie van asielinstroom (zie TK 1998-1999, 19637, nr. 410, TK 2000-2001, 19 637, nr. 559, TK 2000-2001, 19 637 en 27 557, nr. 599). Inmiddels rapporteert het Nederlandse ministerie van Justitie in de halfjaarlijkse Rapportage Vreemdelingenketen aan de Tweede Kamer apart over het aantal asielzoekers naar nationaliteit dat zich heeft aangemeld om een asielaanvraag in te dienen, maar van wie het asielverzoek nog niet in behandeling is genomen (zie Rapportage Vreemdelingenketen juli-december 2009, bijlage bij TK 2009-2010, 19 637, nr. 1334).

- <sup>j</sup> De Rapportage Vreemdelingenketen over 2005 suggereert dat alleen in 2005 uitgenodigde vluchtelingen in de asielcijfers zijn meegenomen (zie TK 2005-2006, 19 637, nr. 1025).
- <sup>k</sup> Vooral van in Nederland tijdens de asielprocedure geboren kinderen en van mensen in vreemdelingenbewaring.
- <sup>l</sup> Plus, tot mei 2003, jaarlijks enkele asielaanvragen die in het buitenland werden ingediend bij een Nederlandse ambassade of Nederlands consulaat (persoonlijk contact met INDIAC, 23 februari 2009).

### *Het Nederlandse aandeel in de Noordwest-Europese asielinstroom*

In figuur 6.8 wordt het aandeel van Nederland weergegeven in de totale Noordwest-Europese asielinstroom, dat wil zeggen de totale instroom in België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland.<sup>31</sup>

**Figuur 6.8 Aandeel Nederland in (veronderstelde) eerste asielverzoeken in Noordwest-Europa, 2000-2009**



Zie tabellen b6.6a en b6.6b in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers en bronnen.

<sup>31</sup> Andere studies corrigeren nogal eens voor het inwonertal van bestemmingslanden, door de aantallen asielzoekers *per hoofd van de bevolking* te vergelijken. Dit kan worden opgevat als een maat voor de opnamecapaciteit van een land. Andere maten zouden de bewoonbare oppervlakte of het Bruto Binnenlands Product (BBP) van een land kunnen zijn.

De ontwikkeling van het Nederlandse aandeel in de Noordwest-Europese asielinstroom (figuur 6.8) komt sterk overeen met het patroon van de absolute asielinstroom in Nederland (zie figuur 6.1 in paragraaf 6.3.2). De asielinstroom in Nederland gedraagt zich dus in aanzienlijke mate autonoom ten opzichte van de totale asielinstroom in Noordwest-Europa. Zou dit absoluut *niet* het geval zijn, dan zou het Nederlandse aandeel in figuur 6.6 een rechte lijn vertonen. In plaats daarvan varieert het aandeel van Nederland in de periode 2000 tot en met 2009 tussen 2,7% en 9,9% van de totale asielinstroom in Noordwest-Europa. Na een daling van het Nederlandse aandeel vanaf het jaar 2000 tot en met 2004, volgt een toename van het aandeel tot 6,5% in 2006. Vervolgens daalt het aandeel in 2007 weer naar 4,3%. Daarna volgt een stijging naar 7,1% in 2008. In 2009 blijft het aandeel op dit niveau (7,0%).

In figuur 6.9 tonen we het aandeel van Nederland in de totale asielinstroom van zes Noordwest-Europese landen: Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.<sup>32</sup> Voor deze landen hebben wij op basis van nationale rapportages en persoonlijk contact met betrokken instanties<sup>33</sup> kunnen vaststellen dat het voor de betreffende jaren gaat om *eerste* asielverzoeken van unieke personen, inclusief alleenstaande minderjarigen en meereizende minder- en meerderjarige gezinsleden van hoofdaanvragers (soms is dit aantal door de betreffende overheid geschat, zie tabel b6.7a in bijlage 1). Figuur 6.9 toont tevens het aandeel van de andere vijf landen voor de jaren 2000 tot en met 2009.

Het verloop van het Nederlandse aandeel in de totale asielinstroom van de zes genoemde Noordwest-Europese landen (figuur 6.9) komt voor de periode 2000 tot en met 2009 sterk overeen met het verloop van het Nederlandse aandeel in de asielinstroom in Noordwest-Europa als geheel (figuur 6.8). Dit viel min of meer te verwachten, aangezien de zes landen in de genoemde periode tezamen jaarlijks 67% tot 76% van alle asielverzoeken in Noordwest-Europa ontvingen. De subregio bestaande uit de zes geselecteerde landen is dus voor de ontwikkelingen in de Nederlandse asielinstroom, en het verklaren daarvan, van groot belang.

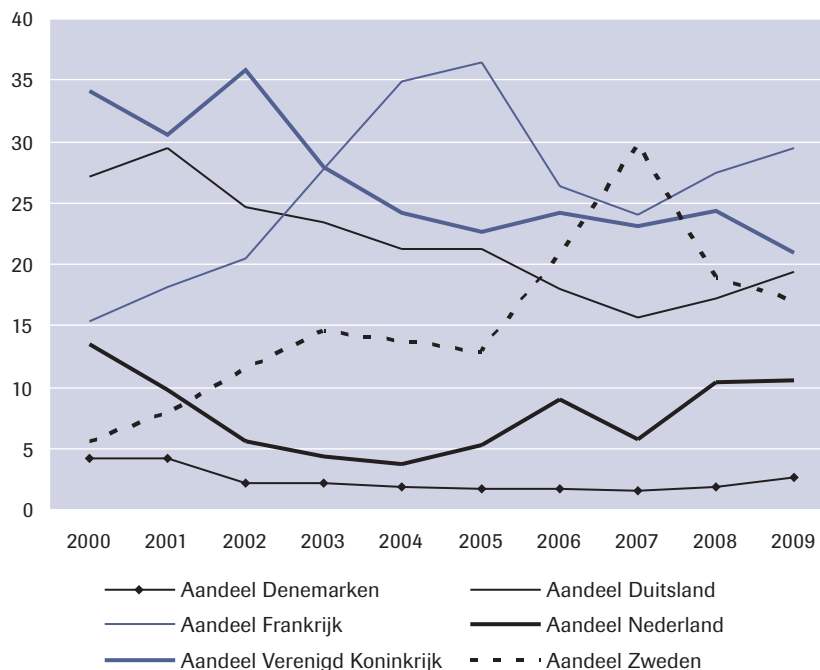
Uit figuur 6.9 blijkt dat vanaf 2002 het Nederlandse aandeel kleiner was dan dat van Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Alleen het aandeel van Denemarken was in de jaren 2000 tot en met 2009 kleiner. In 2001 en 2002 nam het aandeel van Nederland in de asielinstroom sterk af. Daarna was tot en met 2004 sprake van een lichtere afname. Na 2004 volgde een stijging van het Nederlandse aandeel, met

32 België en Luxemburg zijn hierbij buiten beschouwing gelaten, respectievelijk wegens twijfels aan de kwaliteit van de data en het relatief erg kleine aantal asielverzoeken.

33 OFPRA voor Frankrijk; Ministeriet for Flygtninge, Indvandrer og Integration voor Denemarken; The Home Office voor het Verenigd Koninkrijk; Migrationsverket voor Zweden; en BAMF en het UNHCR-kantoor in Neurenberg voor Duitsland.

uitzondering van het jaar 2007. In 2009 was het aandeel van Nederland in de asielinstroom 10,5% en daarmee nagenoeg gelijk aan het voorgaande jaar. In het onderstaande proberen we dit patroon te verklaren.

**Figuur 6.9** Verdeling eerste asielverzoeken over zes Noordwest-Europese landen (%), 2000-2009



Zie tabellen b6.7a en b6.7b in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers en bronnen.

## 6.5 Verklaringen uit de literatuur voor de verdeling van asielverzoeken

In paragraaf 6.1 zijn zogenoemde ‘push-factoren’ voor asielstromen beschreven. In deze paragraaf gaan we in op de ‘pull-factoren’, die de bestemming van asielzoekers mede bepalen. Met andere woorden, om welke redenen gaan asielzoekers naar bepaalde bestemmingslanden? Alvorens hierop in te gaan, moeten we ons echter afvragen of asielzoekers überhaupt iets te kiezen hebben. Veel asielzoekers blijken immers door mensensmokkelaars naar Europa te worden gebracht, waarbij het specifieke bestemmingsland nogal eens betrekkelijk willekeurig en niet vooraf door de asielzoeker gekozen lijkt. Van Liempt (2007) laat echter zien dat de mensensmokkelaars niet altijd degenen zijn die de bestemming bepalen. Op basis van kwalitatief onderzoek stelt zij dat er verschillende typen

mensensmokkelaars bestaan: het 'dienstverlenende' type, dat de asielzoeker de bestemming laat bepalen; het 'directieve' type, dat de bestemming bepaalt en de asielzoeker daarvan volledig afhankelijk maakt; en het 'onderhandelende' type, waarbij in meer of mindere mate tussen de asielzoeker en de smokkelaar overleg plaatsvindt (zie ook Robinson & Segrott, 2002; Brekke & Five Aarset, 2009). Vooral de 'proactieve' asielzoekers, die enige voorbereidingstijd nemen (zie paragraaf 6.1), maar ook asielzoekers die eerst naar een relatief veilig gebied in hun omgeving, of een minder geprefereerd bestemmingsland gaan om van daaruit verder te reizen, zijn waarschijnlijk in een positie om zich op de verschillende mogelijkheden te oriënteren (zie Böcker & Havinga, 1997; Day & White, 2001; Koser & Pinkerton, 2002).

Brekke en Five Aarset (2009) laten zien dat degenen die niet rechtstreeks van het herkomstland naar het bestemmingsland reizen, met elke migratiebeweging in een nieuwe (transit)situatie terechtkomen, waarin zij geconfronteerd worden met nieuwe informatie en (on)mogelijkheden, die het vervolg van hun reis beïnvloeden. De keuze van de volgende bestemming wordt mede bepaald door de beschikbaarheid van financiële middelen, reisdocumenten en vervoersmogelijkheden, en, als een mensensmokkelaar nodig is, door de opties die potentiële mensensmokkelaars ter plaatse aanbieden (Böcker & Havinga, 1997; Robinson & Segrott, 2002). Overigens blijken asielzoekers die al dan niet in overleg met de mensensmokkelaar op weg zijn naar een bepaald bestemmingsland, daar uiteindelijk niet altijd terecht te komen. Routes en bestemmingen kunnen onderweg worden gewijzigd. Mensensmokkelaars laten asielzoekers soms ergens achter. Sommige asielzoekers worden onderweg opgepakt omdat zij geen documenten bij zich dragen en vragen asiel aan in het land waar zij op dat moment toevallig zijn (Van Liempt, 2007). Day en White (2001) wijzen nog op een groep die op geheel andere wijze als asielzoeker in een bepaald land terechtkomt. Het betreft degenen die pas een asielverzoek indienen als zij al enige tijd in het bestemmingsland zijn, bijvoorbeeld voor werk of studie. Wanneer de situatie in hun herkomstland een wending neemt die terugkeer belemmert (*blocked return*), kan dit hen doen besluiten in het land van verblijf asiel aan te vragen.

### 6.5.1 Migratietheorieën toegepast op de situatie van asielzoekers

Wanneer mensen keuzes maken, is het van belang om onderscheid te maken tussen hetgeen zij nastreven (*desires*), de mogelijkheden die zij feitelijk hebben om hun wensen te vervullen (*opportunities*) en de overtuigingen waarop zij hun wensen en gedrag baseren (*beliefs*) (Hedström, 2005). Toegepast op asiel als migratietype kan het gaan om hetgeen mensen hopen te vinden in een bestemmingsland (denk aan veiligheid, maar bijvoorbeeld ook opleiding of werk), de mogelijkheden (geld, ver-



voer, documenten, contacten) die zij hebben om dat land daadwerkelijk te bereiken, de mogelijkheden om aan de grens of in dat land asiel aan te vragen,<sup>34</sup> de mate waarin asielaanvragen daadwerkelijk worden gehonoreerd, en de perceptie van asielzoekers van hun kans om een verblijfsvergunning te krijgen en van hun situatie daarna.

Bestaande migratietheorieën bieden verschillende verklaringen voor de verdeling van migranten over mogelijke bestemmingslanden. Deze kunnen worden onderverdeeld in economische verklaringen, netwerkverklaringen (relaties tussen landen en groepen), verklaringen vanuit het migratiebeleid en verklaringen vanuit het politieke en maatschappelijke klimaat in een bestemmingsland (zie ook Böcker & Havinga, 1997). De betreffende theorieën zijn tot op zekere hoogte toepasbaar op de specifieke situatie van asielzoekers. De economische verklaringen sluiten bijvoorbeeld aan bij hun mogelijke wensen en het beeld dat zij van potentiële bestemmingslanden hebben. De theorieën die ingaan op relaties tussen landen en sociale netwerken bieden onder meer inzicht in de mogelijkheden om bestemmingslanden te bereiken en daar een bestaan op te bouwen zoals de asielzoekers zich wensen. De verklaringen vanuit het (asiel)beleid zeggen iets over de verwachte en feitelijke mogelijkheden om daadwerkelijk een verblijfsvergunning aan te vragen en te verkrijgen, hetgeen weer aansluit bij de behoefte van asielzoekers aan een veilige haven. Hieronder gaan we in op deze mogelijke verklaringen, die elkaar overigens onderling kunnen beïnvloeden en daardoor ook een indirect effect op de verdeling van asielverzoeken over verschillen landen kunnen hebben.

#### *Economische verklaringen*

Het welvaartverschil tussen het land van bestemming en het land van herkomst is in het geval van asielzoekers meestal erg groot. De neoklassieke en keynesiaanse economische benaderingen van het verschijnsel internationale migratie zijn daarom, zoals in hoofdstuk 1 uiteen is gezet, slechts in beperkte mate van toepassing op de verdeling van asielzoekers binnen Noordwest-Europa. De gedachte hierachter is dat wanneer sprake is van zeer grote welvaartsverschillen er altijd wel een grote groep personen bereid is te migreren, ongeacht de exacte omvang van dit welvaartsverschil. De enige barrière die hen ervan kan weerhouden te migreren, is het toelatingsbeleid van het bestemmingsland. De striktheid van de toelatingscriteria<sup>35</sup> van rijke geïndustrialiseerde bestemmingslanden wordt vaak mede bepaald door de vraag naar arbeidskrachten (zie ook hoofd-

34 Uiteraard zijn er ook mensen die niet voor de formele 'toegangspoort' van de asielprocedure kiezen, maar hun doelen proberen te bereiken door een ander type verblijfsvergunning aan te vragen of illegaal in een bestemmingsland te verblijven.

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

stuk 1). Het is daarom in dit geval verstandig om de focus te verleggen naar de economische situatie in de bestemmingslanden om verschillen in het aantal asielzoekers in de loop van de tijd in een bepaald land en tussen bestemmingslanden onderling te verklaren.

Als we de economische situatie in de landen *binnen* Noordwest-Europa met elkaar willen vergelijken, zijn het *Bruto Binnenlands Product* (BBP) per hoofd van de bevolking en vooral het *werkloosheidspercentage* potentieel relevante factoren. Deze factoren kunnen op twee manieren van invloed zijn op de immigratie van ontwikkelingslanden naar rijke geïndustrialiseerde landen, namelijk direct en indirect. Directe invloed gaat mogelijk uit van een relatief (on)aantrekkelijk welvaartsniveau (BBP per hoofd van de bevolking), respectievelijk van relatief grote tekorten of overschotten op de arbeidsmarkt. Het valt te verwachten dat asielzoekers hun asielaanvragen het liefst indienen in die bestemmingslanden die binnen Europa het meest welvarend zijn en waar men relatief gemakkelijk werk kan vinden. Bij het tweede, indirecte mechanisme, dat waarschijnlijk belangrijker is dan het directe mechanisme, gaat het om de houding van de ingezetenen ten opzichte van migranten. Deze wordt door de economische omstandigheden beïnvloed en kan leiden tot druk op de overheid om het asielbeleid te versoepelen of aan te scherpen. Als het beleid wordt aangepast, kan dit de perceptie van asielzoekers en mensensmokkelaars over de relatieve (on)aantrekkelijkheid van een bestemmingsland doen veranderen. Zo zou een hoger werkloosheidspercentage, via maatschappelijk onvrede en de (afschrikkende) werking van een aangescherpt asielbeleid, tot minder asielaanvragen kunnen leiden.

#### *Relaties tussen landen en sociale netwerken*

Theorieën over *netwerken* veronderstellen dat migranten bij voorkeur bestemmingen kiezen waar al familieleden of landgenoten wonen. De aanwezigheid van landgenoten in een bestemmingsland kan samenhangen met banden die in het verleden tussen het herkomst- en bestemmingsland hebben bestaan, zoals koloniale banden, handelscontacten of werving van arbeidsmigrantten. De eerder gearriveerde migranten kunnen als gemeenschap een aantrekkingskracht uitoefenen, zoals bleek uit onderzoek van Day en White (2001) onder Somalische en Bosnische asielzoekers die in het Verenigd Koninkrijk verbleven (zie ook Robinson & Segrott, 2002) respectievelijk van Brekke en Five Aarset (2009) onder Eritrese, Irakese en Tsjetsjeense asielzoekers in Noorwegen. Reeds aanwezige landgenoten vormen ten eerste een bron van informatie over het bestemmingsland en hoe daar te komen en te overleven. Ook zal de migrant, in dit geval de asielzoeker, van zijn of haar netwerk steun verwachten bij het opbouwen van een nieuw bestaan (Esveldt et al., 1995). Volgens het eerder genoemde micro-economische model verlaagt dit de migratiekosten.

De keuze voor een bestemmingsland wordt ook bepaald door de mate waarin migranten de *taal* van het bestemmingsland spreken en iets weten van de *cultuur* ervan, hetgeen nogal eens samenhangt met vroegere formele (koloniale) banden tussen herkomst- en bestemmingsland (Böcker & Havinga, 1997). Deze factoren zijn eveneens van belang voor mensensmokkelaars die bepaalde routes tussen herkomst- en bestemmingslanden onderhouden. Mensensmokkelaars (ook wel tot de *informele instituties* gerekend) maken gebruik van de banden tussen herkomst- en bestemmingslanden. Zij maken het feitelijk mogelijk om het bestemmingsland te bereiken. Ook hierdoor worden de 'migratiekosten' uit het eerder genoemde micro-economische model verlaagd. Desondanks komen sommige asielzoekers door verschillende oorzaken uiteindelijk terecht in landen waar zij geen bekenden hebben (zie hiervoor).

#### *Asielbeleid*

Het *asielbeleid* van een bestemmingsland en de *formele instituties* die hierbij betrokken zijn, vormen een volgende factor die mogelijk van betekenis is voor de keuze van asielzoekers voor een bepaald bestemmingsland. Bij formele instituties kan men denken aan een immigratiedienst of een organisatie voor rechtsbijstand die het mogelijk maakt om een formele asielaanvraag in te dienen (zie Massey et al., 1993). Böcker en Havinga (1997) wijzen op de belemmerende werking van visumbepalingen, die van invloed bleken op de routes die asielzoekers en smokkelaars nemen. Bij het asielbeleid gaat het verder onder meer om zaken als de toelatings- en afwijzingscriteria aan de hand waarvan asielaanvragen beoordeeld worden, het niveau van rechtsbescherming dat geboden wordt, de opvangfaciliteiten voor asielzoekers die nog in procedure zijn, het percentage aanvragers dat daadwerkelijk een verblijfsvergunning krijgt en het terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers. Ook is voor te stellen dat het gezinsmigratiebeleid en het integratiebeleid waarmee asielvergunninghouders te maken krijgen nadat hun aanvraag is gehonoreerd van invloed zijn op de 'aantrekkingskracht' van een potentieel bestemmingsland (zie o.a. Böcker & Havinga, 1997).

Voor de spreiding van asielverzoeken over Noordwest-Europese landen is echter niet alleen het nationale beleid, maar ook het beleid van buurlanden van belang. Bovendien wordt de regelgeving van de EU steeds belangrijker (zie paragraaf 6.3.3 en de bijlage). Die regelgeving beïnvloedt de feitelijke mogelijkheden voor toegang en verblijf in de lidstaten en is daarnaast van invloed op de gepercipieerde kansen van asielzoekers om in 'Europa' als geheel legaal verblijf te verkrijgen.

Voor al het *beeld* dat bij asielzoekers en mensensmokkelaars over het beleid bestaat, al dan niet gebaseerd op eigen ervaring, is echter cruciaal. In tegenstelling tot de verblijfsaanvraag van reguliere migranten, wordt een asielverzoek immers pas ingediend en getoetst *nadat* iemand in een bestemmingsland is gearriveerd. De vraag is dus in hoeverre potentiële

asielzoekers en mensensmokkelaars op de hoogte zijn van het asielbeleid en de kans op het verkrijgen van een verblijfsvergunning in de verschillende Noordwest-Europese landen. In het eerdergenoemde kwalitatieve onderzoek van Day en White (2001) wisten de geïnterviewde asielzoekers nauwelijks iets van het Britse asielbeleid af (zie ook Robinson & Segrott, 2002; Van Liempt, 2007). In de studie van Brekke en Five Aarset (2009) bleken vooral de Irakese respondenten vóór hun komst naar Noorwegen enige kennis te hebben van recente wijzigingen in het Noorse en soms ook het Zweedse asielbeleid. Deze kennis hadden zij opgedaan in het herkomstland of een transitland, via persoonlijke contacten of bepaalde websites op internet. Volgens Koser en Pinkerton (2002) kunnen ook zelf-organisaties van migranten een rol spelen bij het verspreiden van dergelijke informatie.

#### *Het politieke en maatschappelijke klimaat*

In het verlengde van het asielbeleid kunnen ook het *politieke en maatschappelijke klimaat* van invloed zijn. Te denken valt aan de staat van dienst van een land op het gebied van mensenrechten en democratie, de aanhang van extreemrechtse partijen en de houding van politiek en samenleving ten opzichte van migranten (zie o.a. Böcker & Havinga, 1997). Volgens Robinson en Segrott (2002) was het beeld dat hun respondenten hadden van de Britse democratie en samenleving in het algemeen, van groter belang bij de keuze voor het Verenigd Koninkrijk dan het beeld dat zij hadden van de Britse asielprocedures.

#### **6.5.2 Bevindingen uit kwantitatief onderzoek**

De bovengenoemde factoren die de verdeling van de asielverzoeken binnen Noordwest-Europa zouden kunnen verklaren, zijn in het verleden met behulp van kwantitatieve analysetechnieken nader bestudeerd (Hatton, 2004; Jennissen, 2004; Neumayer, 2004; Thielemann, 2004). De onderzoekers bestudeerden de fluctuatie in het aantal asielaanvragen per hoofd van de bevolking in verschillende Europese landen, in de jaren tachtig en negentig.

De belangrijkste factoren bleken economische factoren en de omvang van de reeds aanwezige migrantenpopulatie te zijn. Bij de economische factoren ging het vooral om het werkloosheidspercentage. Zowel Jennissen (2004) als Thielemann (2004) vinden een sterk significant omgekeerd effect van het werkloosheidspercentage op het aandeel asielverzoeken in een land. Hatton (2004) en Neumayer (2004) vinden echter geen significant effect van werkloosheid op het aandeel asielverzoeken. Hierbij moet worden aangetekend dat zowel Hatton als Neumayer (2004) dit effect niet vinden in analyses waarin ook het BBP per hoofd van de bevolking in de analyse wordt meegenomen. Mogelijk is dit te wijten aan collineariteitsproblemen. Het BBP per hoofd van de bevolking, dat zowel in de analyse

van Hatton als in die van Neumayer een positief effect op het aandeel asielverzoeken bleek te hebben, kan namelijk in hoge mate negatief correleren met het werkloosheidspercentage.<sup>36</sup>

Zoals gezegd blijkt ook de omvang van de reeds aanwezige migrantengemeenschappen van belang voor het aantrekken van asielzoekers (Hatton, 2004; Jennissen, 2004; Neumayer, 2004; Thielemann, 2004). Neumayer (2004) en Thielemann (2004) benadrukken daarnaast het belang van vroegere koloniale banden en de politieke reputatie van een bestemmingsland. Het eerstgenoemde wijst ook op het belang van overeenkomsten in taal.

Als het gaat om de factor 'migratiebeleid' blijkt uit de genoemde studies dat nationale beleidsmaatregelen en erkenningspercentages een rol spelen (zie Hatton, 2004; Jennissen, 2004; Neumayer, 2004; Thielemann, 2004). Door mogelijke indirecte effecten van werkloosheid op het aandeel asielverzoeken, via bijvoorbeeld het asielbeleid, is het moeilijk om het afzonderlijke belang van de factor 'migratiebeleid' enerzijds en van de overige (sociaaleconomische) determinanten anderzijds in te schatten.

## 6.6 Verklaringen voor de relatieve asielinstroom in Nederland 2000-2009

In deze paragraaf bespreken we de mogelijke invloed van de hierboven factoren op het Nederlandse aandeel in de Noordwest-Europese asielinstroom vanaf het jaar 2000. We gaan achtereenvolgens in op economische ontwikkelingen, de aanwezigheid van reeds gevestigde migrantengroepen en het migratiebeleid.

### 6.6.1 Economische ontwikkelingen

In het voorgaande is gesteld dat het BBP per hoofd van de bevolking en het werkloosheidspercentage van invloed kunnen zijn op de verdeling van asielzoekers over Noordwest-Europa. De eerste vraag is dan ook hoe deze factoren zich sinds het jaar 2000 hebben ontwikkeld in de zes landen waar wij onze blik op richten.

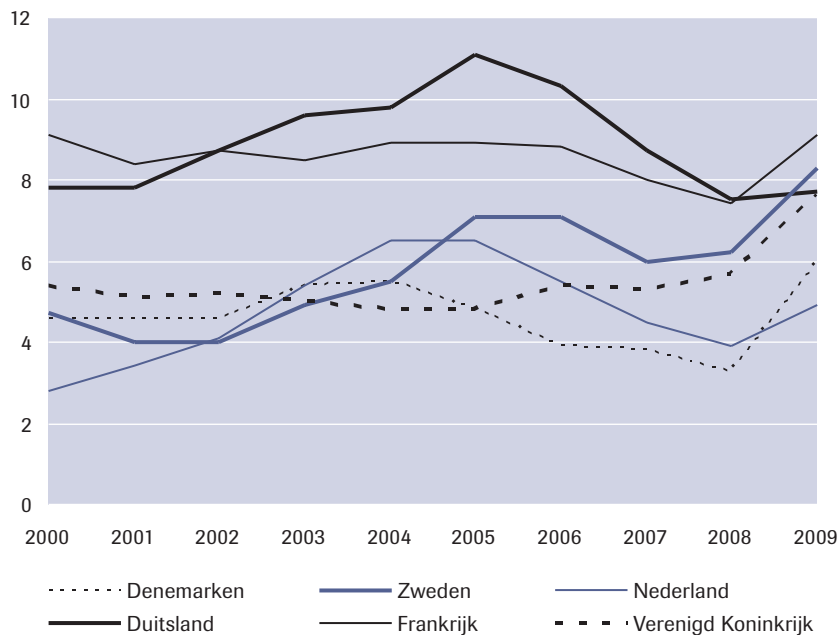
Uit gegevens van de *Conference Board Total Economy Database* blijkt dat het *BBP per hoofd van de bevolking* in Nederland tussen 2000 en 2008, met enkele kleine fluctuaties, geleidelijk is gestegen. In 2009 volgde een daling. Dit geldt ook voor de andere vijf Noordwest-Europese landen die in de onderhavige analyse zijn betrokken. De geringe temporele en cross-sectionele variatie in het BBP per hoofd van de bevolking is tezamen met de behoorlijk grote variatie van het aandeel asielverzoeken dat de

<sup>36</sup> Zo was de correlatie tussen het werkloosheidspercentage en de natuurlijke logaritme van het BBP per hoofd van de bevolking  $-0,43$  in de door Neumayer (2004) gebruikte dataset.

individuele landen jaarlijks bereikt (zie figuur 6.9) een indicatie dat het eerstgenoemde slechts in geringe mate bijdraagt aan een mogelijke verklaring van het laatstgenoemde.

De economische factor *werkloosheid* laat in vergelijking met het BBP per hoofd van de bevolking veel meer variatie zien. Dit betreft zowel niveauverschillen tussen landen als fluctuaties in het werkloosheidspercentage per land. Figuur 6.10 geeft de werkloosheid als percentage van de beroepsbevolking in de zes geselecteerde landen weer. Hieruit blijkt dat het werkloosheidspercentage in Nederland tot en met 2004 toenam van 2,8 in 2000 naar 6,5 in 2004 en 2005. Daarna daalde het werkloosheidspercentage naar 3,9 in 2008. In 2009 steeg het percentage naar 4,9.

**Figuur 6.10** Werkloosheid als percentage van de beroepsbevolking in zes Noordwest-Europese landen, 2000-2009



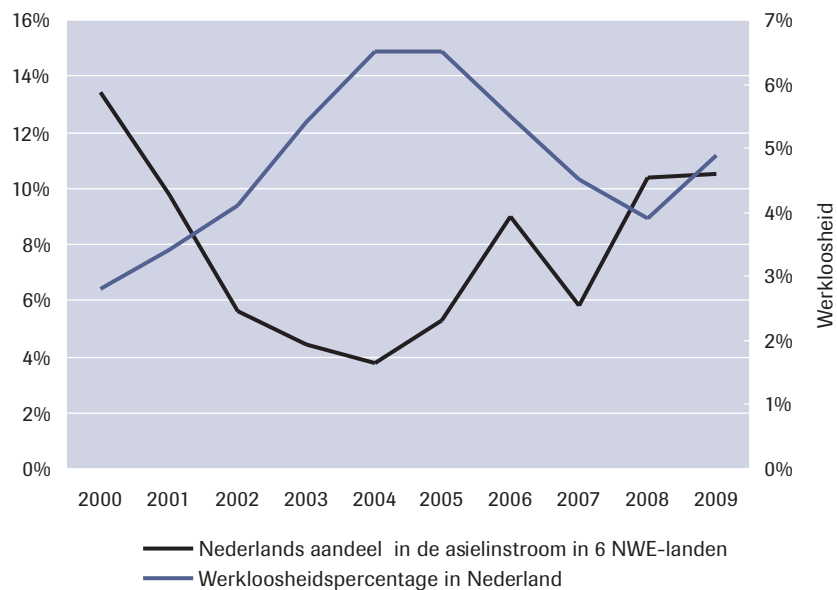
Zie tabel b6.8 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: OECD, Labour Force Statistics Dataset (Unemployment rate) en Gärtner (2006)

Tot en met 2002 was in Frankrijk het werkloosheidspercentage het hoogst. In de periode 2002 tot en met 2008 gold dit voor Duitsland, en in 2009 weer voor Frankrijk. Vanaf 2004 hoort ook Zweden tot de landen met een hoger werkloosheidspercentage dan het Verenigd Koninkrijk en Denemarken, en vanaf 2005 is het Zweedse werkloosheidspercentage ook hoger dan dat van Nederland. Op het gebied van (mate van) werkloosheid is Nederland dus in de periode 2000 tot en met 2009 voor potentiële migranten (waar-

onder asielzoekers) relatief aantrekkelijk geweest. Dit heeft zich echter niet vertaald in een relatief groot aandeel asielverzoeken. Figuur 6.9 toonde immers dat Nederland in 2000 en 2001 in dit opzicht plaats 4 van de 6 innam, en vanaf 2002 tot en met 2009 zelfs plaats 5. Het is echter mogelijk dat het aandeel van Nederland in de asielinstroom in de zes genoemde landen groter zou zijn geweest als het werkloosheidspercentage nog lager was geweest. Dit roept de vraag op of er een samenhang bestaat tussen de ontwikkeling van het aantal eerste asielaanvragen in Nederland en de fluctuatie in het Nederlandse werkloosheidspercentage tussen 2000 en 2009. In figuur 6.11 zijn beide variabelen tegen elkaar afgezet.

**Figuur 6.11 Werkloosheidspercentage en aandeel asielverzoeken in Nederland, 2000-2009**



Zie tabellen b6.7b en b6.8 in bijlage 1 voor onderliggende cijfers.

Figuur 6.11 duidt op een bepaalde mate van omgekeerde samenhang in Nederland in de jaren van 2000 tot en met 2009 tussen het werkloosheidspercentage en het aandeel van Nederland in de asielinstroom in de zes geselecteerde Noordwest-Europese landen. Toch zien we in de betreffende periode incidenteel een gelijktijdige stijging of daling van zowel het aandeel in de asielinstroom als de werkloosheid. Dit zou, naast uiteraard ontwikkelingen in de overige factoren die van belang kunnen zijn, veroorzaakt kunnen worden door een sterkere stijging of daling van het werkloosheidspercentage in de vijf andere landen. Niettemin is de negatieve correlatie tussen het werkloosheidspercentage en het Nederlandse

aandeel in de asielinstroom aanzienlijk (-0,73) en bovendien, ondanks de korte tijdreeks, significant ( $p=0,018$ ).<sup>37</sup>

Zoals reeds is besproken in paragraaf 6.5, kan de werkloosheid behalve een direct effect ook een indirect effect op het aantal asielzoekers hebben, namelijk via een roep vanuit de samenleving om een strenger asielbeleid, gevolgd door een daadwerkelijke aanscherping daarvan, met een afschrikkend effect als gevolg. Het mogelijke effect van het asielbeleid komt aan de orde in paragraaf 6.6.3.

### **6.6.2 De aanwezigheid van reeds gevestigde migrantengroepen**

De afgelopen jaren is de samenstelling van de asielinstroom in Noordwest-Europa aan verandering onderhevig geweest. Kijkend naar de instroom van asielzoekers in de Noordwest-Europese landen in de periode 2000 tot en met 2009 (zie UNHCR 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009a, 2010), kan onderscheid worden gemaakt tussen enkele 'grote' herkomstlanden, van waaruit vaak voor langere tijd grote aantallen asielzoekers naar Noordwest-Europa komen, en een reeks 'kleinere' herkomstlanden, van waaruit meestal kleinere, maar soms ook grote aantallen asielzoekers een heenkomen in Noordwest-Europa zoeken.

De vijf grootste herkomstlanden van asielzoekers die in de periode 2000 tot en met 2009 naar Noordwest-Europa kwamen, waren Irak, Afghanistan, de voormalig Joegoslavische republiek Servië & Montenegro,<sup>38</sup> de Russische Federatie en Turkije. Van deze landen kwamen vooral uit Irak en Afghanistan veel asielzoekers naar Nederland, waarschijnlijk omdat door Nederland ook al eerder, in de jaren tachtig en negentig, aan asielzoekers uit deze landen asiel is verleend. Asielzoekers uit Irak gingen echter ook in groten getale naar Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Voor asielzoekers uit Afghanistan waren naast Nederland ook Duitsland en het Verenigd Koninkrijk belangrijke bestemmingslanden. Zweden, Frankrijk en Duitsland waren favoriete bestemmingslanden voor asielzoekers uit Servië & Montenegro, terwijl een groot deel van de asielzoekers uit de Russische Federatie en Turkije eveneens Frankrijk of Duitsland, en in mindere mate Nederland, als bestemmingsland verkoos. Naar Denemarken kwamen asielzoekers uit zowel Irak, Afghanistan, Servië & Montenegro als de Russische Federatie, maar het aandeel van Denemarken in de totale asielinstroom in Noordwest-Europa was in de betreffende periode relatief beperkt en bovendien zo constant dat Denemarken in deze paragraaf buiten beschouwing wordt gelaten.

Behalve uit de grote herkomstlanden, kwamen naar Noordwest-Europa kleinere of grotere aantallen asielzoekers uit diverse andere landen. Ook

37 Verder blijkt het werkloosheidspercentage in een loglineaire tijdreeksregressieanalyse met verder alleen een constante aan de rechterzijde van het regressiemodel een significant ( $p=0,019$ ) negatief effect te hebben op het aandeel asielverzoeken in Nederland.

38 Sinds de opsplitsing in 2006 worden Servië en Montenegro als twee aparte herkomstlanden beschouwd.



zij bleken veelal naar bepaalde bestemmingslanden te gaan. In de Noordwest-Europese bestemmingslanden zijn zodoende in de loop van de tijd migrantengroepen uit verschillende herkomstlanden ontstaan, of verder in omvang gegroeid. In het vervolg van deze paragraaf beschrijven we de fluctuatie in het Nederlandse (ten opzichte van het Duitse, Franse, Britse en Zweedse) aandeel in de Noordwest-Europese asielinstroom (zie figuur 6.9) aan de hand van relaties tussen bepaalde herkomst- en bestemmingslanden.

*Samenstelling Noordwest-Europese asielinstroom, 2000-2009*

De samenstelling van de asielinstroom in de Noordwest-Europese landen veranderde in de periode 2000 tot en met 2009 vrijwel elk jaar. In 2001 steeg de instroom van asielzoekers uit Afghanistan en nam de omvang van de asielinstroom uit Servië & Montenegro af (UNHCR, 2003, p. 15). In het daaropvolgende jaar nam de asielinstroom uit Afghanistan juist af, en uit Servië & Montenegro toe. De samenstelling van de Noordwest-Europese asielinstroom verschilde beide jaren echter vooral wat betreft de instroom van asielzoekers uit de 'kleinere' herkomstlanden. In 2001 en 2002 kwamen uit de francofone landen Algerije, Congo (DRC), Haïti en Mauritanië grote aantallen asielzoekers, die voornamelijk naar Frankrijk gingen (UNHCR, 2003). In 2002 nam de asielinstroom uit Zimbabwe toe, waarvan een groot deel toevlucht zocht in het Verenigd Koninkrijk, dat vroeger Zimbabwe (Zuid-Rhodesië) als kolonie had beheerd. Behalve de asielinstroom uit Afghanistan daalde in 2002 ook de asielinstroom uit twee andere landen van waaruit voorheen grote groepen naar Nederland kwamen, te weten Somalië en Sierra Leone. Het is zeer waarschijnlijk dat door deze veranderingen in de samenstelling van de Noordwest-Europese asielinstroom vooral het Franse aandeel, en in 2002 ook dat van het Verenigd Koninkrijk, is toegenomen, en het Nederlandse aandeel is gedaald.

De verdere daling van het Nederlandse aandeel in 2003 en 2004 kan op vergelijkbare wijze in verband worden gebracht met veranderingen in de samenstelling van de Noordwest-Europese asielinstroom. In die jaren nam namelijk in Noordwest-Europa de instroom van Afghaanse en Iraakse asielzoekers verder af (UNHCR, 2004, p. 16), alsook de instroom van Somalische asielzoekers (UNHCR, 2005, p. 12). Zoals eerder is vermeld, was Nederland voor hen in voorgaande jaren een favoriet bestemmingsland. Bovendien daalde in 2004 het aantal asielzoekers uit Iran, dat eveneens een belangrijk herkomstland van asielzoekers in Nederland was. De belangrijkste herkomstlanden van grote groepen asielzoekers waren in die jaren de Russische Federatie, Turkije en Servië & Montenegro. Asielzoekers uit deze landen kwamen vooral in Duitsland, Frankrijk en Zweden terecht. Dat desondanks het Zweedse en het Duitse aandeel in 2003 en 2004 niet zijn toegenomen, houdt waarschijnlijk verband met een daling van de asielinstroom uit Bosnië-Herzegovina (Zweden) en Vietnam (Duits-

land). Uit deze herkomstlanden kwamen in eerdere jaren grote aantallen asielzoekers naar respectievelijk Zweden<sup>39</sup> en Duitsland (UNHCR, 2003). Frankrijk werd echter geconfronteerd met een groot aantal asielzoekers uit onder andere Algerije en Haïti, met als gevolg dat vooral het Franse aandeel in de Noordwest-Europese asielinstroom in deze periode toenam. In 2005 en 2006 nam het Nederlandse aandeel in de asielinstroom toe. Dit zou een gevolg kunnen zijn van het feit dat de instroom van asielzoekers uit Irak vanaf 2005 weer steeg (UNHCR, 2006). Omdat in dat jaar de totale asielinstroom in Noordwest-Europa (voor het derde achtereenvolgende jaar) afnam, was het aandeel van de Irakese asielinstroom binnen de totale asielinstroom in Noordwest-Europa relatief groot. In 2006 nam bovendien de omvang van de asielinstroom uit Afghanistan en Somalië weer toe (UNHCR, 2007). Hoewel een relatief groot deel van hen naar respectievelijk het Verenigd Koninkrijk en Zweden ging, was ook Nederland voor hen een belangrijk bestemmingsland (zie tabellen 6.2 en 6.3 voor de aantallen asielzoekers en de omvang van de migrantenpopulatie met een Irakese, Afgaanse en Somalische achtergrond in Nederland in de jaren 2000 tot en met 2009). De toename van het Nederlandse aandeel in de Noordwest-Europese asielinstroom bleef wellicht nog enigszins beperkt doordat ook de instroom van asielzoekers uit Zimbabwe steeg (UNHCR, 2007, p. 14), wat vooral consequenties had voor het aandeel van het Verenigd Koninkrijk. De instroom van asielzoekers uit Servië & Montenegro, de Russische Federatie en Turkije nam juist af, en daardoor waarschijnlijk ook het aandeel van Duitsland en Frankrijk in de Noordwest-Europese asielinstroom.

**Tabel 6.2 Aantal eerste asielverzoeken in Nederland naar nationaliteit, 2000-2009**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Totaal	38.805	29.213	16.081	9.400	6.359	7.233	10.557	7.100	13.399	14.905
waarvan										
Irak	2.490	1.053	563	1.539	580	1.109	1.995	2.004	5.027	1.991
Afghanistan	4.803	3.322	973	401	420	344	376	143	395	1.281
Somalië	2.011	1.002	447	377	460	529	876	1.874	3.842	5.889
Overige	29.501	23.836	14.098	7.083	4.899	5.251	7.310	3.079	4.135	5.744

Bron: IND, UNHCR; De cijfers voor 2006 zijn door het WODC geschat

39 Op 31 december 2004 woonden er in Zweden 54.515 personen uit Bosnië-Herzegovina (bron: Statistiska centralbyrån).

**Tabel 6.3** Irakese, Afghaanse en Somalische migrantenpopulatie in Nederland op 1 januari 2000-2009

Land van herkomst	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Irak	33.449	38.191	41.323	41.959	42.931	43.708	43.757	43.891	45.459	49.202
Afghanistan	21.468	26.394	31.167	34.249	36.043	37.021	37.246	37.230	37.370	37.709
Somalië	28.780	29.631	28.979	27.567	25.001	21.733	19.893	18.918	19.549	21.798

Bron: CBS

Opmerkelijk genoeg vertoonde het Nederlandse aandeel in 2007 een daling, terwijl de asielinstroom in Noordwest-Europa voor het eerst in jaren weer steeg. In Noordwest-Europa nam vooral de asielinstroom uit Irak en Somalië toe. Van de asielinstroom uit Irak bleek echter een groot deel (zo'n 40%) naar Zweden te gaan (UNHCR, 2008). Mogelijk heeft hierbij een rol gespeeld dat de Irakese migrantenpopulatie in Zweden op dat moment bijna twee keer zo groot was als die in Nederland.<sup>40</sup> Daarnaast steeg ook de asielinstroom uit Zimbabwe en Pakistan waarvan, welhaast vanzelfsprekend gezien de vroegere koloniale banden, een relatief groot deel op het conto van het Verenigd Koninkrijk kwam. Verder werd de eerder ingezette daling van het Franse en Duitse aandeel in 2007 geremd doordat de asielinstroom uit zowel de Russische Federatie als uit respectievelijk Sri Lanka (Frankrijk) en Vietnam (Duitsland) in dat jaar weer toenam. Het feit dat in Noordwest-Europa de asielinstroom steeg uit landen van waaruit asielzoekers doorgaans niet naar Nederland gaan, heeft er dus waarschijnlijk aan bijgedragen dat het Nederlandse aandeel in 2007 is gedaald.

In 2008 was wederom sprake van een lichte stijging van de asielinstroom in Noordwest-Europa. Zoals uit figuur 6.9 bleek, nam in dat jaar het Nederlandse aandeel in de instroom wel (aanzienlijk) toe. Een logische verklaring hiervoor kan zijn dat in Noordwest-Europa de instroom van Somalische asielzoekers enorm steeg. In 2008 behoorde Somalië, met Irak en de Russische Federatie, tot de drie belangrijkste herkomstlanden van asielzoekers in Noordwest-Europa (UNHCR, 2009a). In hetzelfde jaar was verder sprake van een toename van de asielinstroom uit Afghanistan, eveneens een land van waaruit in voorgaande jaren reeds een groot aantal asielzoekers naar Nederland kwam. Zodoende was in 2008 69% van de asielinstroom in Nederland afkomstig uit Somalië, Afghanistan en Irak (bron: IND). De instroom van Irakese asielzoekers in Noordwest-Europa vertoonde in 2008 echter een daling, terwijl dat jaar meer Irakese asielzoekers naar Nederland kwamen dan in het voorafgaande jaar (zie tabel 6.2). Waarschijnlijk houdt dit verband met een aanscherping van

<sup>40</sup> Op 1 januari 2007 woonden er in Nederland 43.891 personen uit Irak. De in Irak geboren migrantenpopulatie in Zweden bestond op dat moment uit 82.830 personen en was één jaar later gegroeid tot 97.515 personen (peildatum 31 december 2006 en 2007).

het Zweedse beleid, waardoor de instroom van Irakese asielzoekers in Zweden alsook het Zweedse aandeel in de Noordwest-Europese asielinstroom, drastisch is gedaald. In paragraaf 6.7 zullen we hier uitgebreider op ingaan.

Niet alleen het Nederlandse aandeel steeg in 2008, ook het aandeel van Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk nam toe. In het laatste geval houdt de toename waarschijnlijk verband met de stijging van de Afghaanse asielinstroom en met een toename van de asielinstroom uit Zimbabwe, die voor het grootste deel (93%) op het conto van het Verenigd Koninkrijk kwam (UNHCR, 2009a). De toename van het Franse aandeel is toe te schrijven aan een plotseling sterke stijging van de asielinstroom uit de voormalig Franse kolonie Mali, terwijl de toename van het Duitse aandeel (net als de toename van het Nederlandse aandeel) te wijten is aan de stijging van de asielinstroom uit Afghanistan en een verschuiving in de verdeling van de asielinstroom uit Irak.

Terwijl de asielinstroom in Noordwest-Europa ook in 2009 licht toenam, bleef het Nederlandse aandeel in de instroom nagenoeg gelijk aan dat van 2008. Dit kwam vermoedelijk vooral doordat in Noordwest-Europa de asielinstroom uit Irak zeer sterk afnam (UNHCR, 2010). Tegelijkertijd nam weliswaar de asielinstroom uit Afghanistan toe, maar dit gold ook voor de asielinstroom uit enkele andere herkomstlanden van waaruit asielzoekers doorgaans niet naar Nederland gaan. De toename van de asielinstroom uit Servië & Montenegro had vooral consequenties voor het aandeel van Frankrijk, dat bovendien als enig Noordwest-Europees land bovenproportioneel te maken kreeg met de toename van het aantal asielzoekers uit de vroegere kolonie Haïti. De grotere asielinstroom uit Afghanistan leidde er waarschijnlijk mede toe dat ook het Duitse aandeel in de Noordwest-Europese asielinstroom steeg. Een andere oorzaak van deze stijging was dat Duitsland, ondanks de daling van de asielinstroom uit Irak, wederom meer eerste asielverzoeken van Irakezen ontving. Het aandeel van Zweden, dat voorheen een belangrijk bestemmingsland voor Irakese asielzoekers was, nam juist voor het tweede achtereenvolgende jaar af.

### 6.6.3 Asielbeleid

Onder asielbeleid wordt zowel het toelatingsbeleid, als het opvang- en terugkeerbeleid verstaan. Uit de hiervoor (in paragraaf 6.5.1) aangehaalde theorie van Hedström (2005) volgt dat vooral van belang is welk *beeld* asielzoekers van dat beleid hebben. Aangenomen mag worden dat de beeldvorming van asielzoekers over het asielbeleid en de feitelijke uitvoering daarvan gebaseerd is op informatie die zij daarover ontvangen van bijvoorbeeld mensensmokkelaars of teruggekeerde asielzoekers. Ook mensensmokkelaars baseren hun beeld naar alle waarschijnlijkheid op de informatie die zij vanuit hun netwerken krijgen, en op de ervaringen die zij zelf opdoen bij hun pogingen om asielzoekers naar die bestemmings-

landen te brengen waar zij niet meteen weer worden weggestuurd. Beleidswijzigingen kunnen dus van invloed zijn op het beeld dat asielzoekers en hun mensensmokkelaars hebben van de (on)mogelijkheden om in een bepaald bestemmingsland een verblijfsvergunning te krijgen én op de activiteiten die zij vervolgens ondernemen. Dit kan betekenen dat de invloed van een (restrictieve) beleidswijziging op termijn afneemt als asielzoekers en de mensensmokkelaars weer andere wegen hebben gevonden om hun doel te bereiken. In deze paragraaf gaan we na welke wijzigingen in het Nederlandse asielbeleid mogelijk van invloed zijn geweest op het Nederlandse aandeel in de asielinstroom. In het bijzonder gaan we in op de invoering van de Vw 2000 en de nadien ingestelde speciale regelingen.

#### *Invoering Vreemdelingenwet 2000*

De meest ingrijpende wijziging die in de periode 2000 tot 2010 in het asielbeleid heeft plaatsgevonden, is de invoering van de Vw 2000, die op 1 april 2001 in werking trad. Uit figuur 7 blijkt dat in de eerste jaren nadien het Nederlandse *aandeel* in de asielinstroom (verder) is gedaald. Het absolute *aantal* asielverzoeken vertoonde in de laatste maanden van 2000 reeds een daling (Grütters, 2003). Het feit dat vervolgens ook het Nederlandse aandeel in de Noordwest-Europese asielinstroom is gedaald, duidt op een mogelijk effect van de invoering van de Vw 2000. De vraag is welke elementen van, of omstandigheden samenhangend met de invoering van de Vw 2000 hiermee in verband te brengen zijn.

Bij de invoering van de Vw 2000 werd al verwacht dat deze zou resulteren in een kleiner *aantal* asielverzoeken als ook een kleiner *aandeel* van Nederland in de Noordwest-Europese asielinstroom. De verwachte daling in absolute zin betrof zowel het aantal eerste als het aantal tweede en volgende asielaanvragen. Het aantal eerste asielverzoeken zou dalen door verkorting van de asielprocedure, het aantal tweede en volgende asielaanvragen door de invoering van de zogenoemde ex-nunc toets door de rechter (zie Kromhout, 2006).

Uit figuur 6.3 (zie paragraaf 6.3.2) blijkt dat het aantal eerste asielverzoeken in de periode 2000 tot en met 2004 inderdaad aanmerkelijk is gedaald, in tegenstelling tot het aantal tweede en volgende asielaanvragen. Is deze daling, conform de verwachtingen, toe te schrijven aan een kortere asielprocedure (inclusief de beroepsprocedures)? Een deel van het antwoord komt van de Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 (2006). Ten aanzien van de lengte van de asielprocedure heeft deze commissie geconcludeerd dat de AC-procedure en de daarop volgende beroeps- en hogerberoepsprocedures onder de Vw 2000 tot medio 2004 relatief snel verliepen. De normale procedure<sup>41</sup> en de bijbehorende

41 De normale procedure werd in de regel voorafgegaan door de AC-procedure, net zoals de huidige AA-procedure kan worden gevolgd door de VA-procedure (zie paragraaf 6.3.1).

beroeps- en hogerberoepsprocedures duurden in veel gevallen echter bijzonder lang (zie Wilkinson et al., 2006, voor het onderzoek waarop de commissie deze conclusie heeft gebaseerd). Een eventueel ontmoedigend effect zou in deze jaren dus inderdaad uitgegaan kunnen zijn van de korte AC-procedure. Echter, de AC-procedure bestond al voordat de daling van het Nederlandse aandeel in de Noordwest-Europese asielinstroom inzette. Daar staat tegenover dat het belang van deze procedure in de eerste jaren na de invoering van de Vw 2000 sterk is toegenomen, doordat het percentage asielverzoeken dat in de AC-procedure werd afgewezen aanmerkelijk steeg. In 2000 lag dit zogenoemde afwijzingspercentage nog op 16 (zie Lodder, 2003). In de eerste maanden van 2001, tot het moment van invoering van de Vw 2000, steeg het percentage tot 20 (TK 2000-2001, 19 637 en 27 557, nr. 599). Na de invoering van de Vw 2000 liep het percentage asielverzoeken dat in de AC-procedure werd afgewezen verder op tot 22 over heel 2001, en 45 in 2002 (TK 2001-2002, 19 637 en 27 557, nr. 652; TK 2002-2003, 19 637, nr. 731). In 2003 lag het afwijzingspercentage op 40 (TK 19 637, 2003-2004, nr. 805); in 2004 iets daarboven (TK 19 637, 2004-2005, nr. 911). In de eerste jaren na invoering van de Vw 2000 kreeg dus een groter aandeel van de asielzoekers te maken met een relatief snelle afwijzing van het asielverzoek dan voor 2001 het geval was geweest. Dit heeft mogelijk een ontmoedigend effect op potentiële asielzoekers gehad. In 2005 en 2006 is het percentage asielverzoeken dat in de AC-procedure werd afgewezen gedaald, terwijl in die jaren het Nederlandse aandeel in de Noordwest-Europese asielinstroom steeg. In 2005 daalde het afwijzingspercentage naar 37 (TK 2005-2006, 19 637, nr. 1025) en in 2006 daalde het verder naar 29 (TK 2006-2007, 19 637, nr. 1134).<sup>42</sup> Deze daling houdt waarschijnlijk verband met de toename van het aantal asielzoekers uit Somalië en Irak, voor wie in die jaren (op enig moment) een categoriaal beschermingsbeleid gold. De toename van de asielinstroom uit deze landen verklaart ook deels de stijging van het Nederlandse aandeel in de Noordwest-Europese asielinstroom in 2005 en 2006 (zie paragraaf 6.6.2 en 6.7). Overigens heeft de dalende lijn in het AC-afwijzingspercentage zich de laatste jaren voortgezet. Dit percentage bedroeg 15 in 2007, 11 in 2008 en 12 in 2009 (bron: Directie Migratiebeleid, Ministerie van Justitie). De daling van het Nederlandse aandeel in de Noordwest-Europese asielinstroom in de periode 2000 tot 2004 zou voorts samen kunnen hangen met twee nieuwe elementen van de Vreemdelingenwet 2000, namelijk de meeromvattende beschikking en het niet verlenen van schorsende werking aan beroepen tegen afwijzende AC-beslissingen. Met de invoering van de Vw 2000 werd voor alle asielaanvragen (ongeacht of deze in de AC-procedure of de normale asielprocedure werden afgedaan) de meeromvattende beschikking ingevoerd. Terwijl voorheen asielzoekers tegen zowel de afwijzing van het asielverzoek als tegen de uitzetting uit

<sup>42</sup> Sinds begin 2005 kunnen in het AC zowel negatieve als positieve beslissingen op asielverzoeken worden genomen.

de opvanglocatie een bezwaar- en beroepsprocedure konden instellen, kunnen afgewezen asielzoekers sinds de invoering van de meeromvat- tende beschikking nog slechts tegen dat ene besluit een (hoger)beroeps- procedure aanspannen. Het feit dat aan beroepen tegen afwijzingen in de AC-procedure geen schorsende werking wordt verleend, betekent dat asielzoekers de beslissing van de rechter op hun beroep niet in Neder- land mogen afwachten als die beslissing na afloop van de vertrektermijn (voorheen nul dagen, sinds 1 juli 2010 28 dagen) wordt genomen, tenzij een daartoe aan de rechter gericht verzoek om een voorlopige voorziening wordt gehonoreerd. De combinatie van de meeromvattende beschikking en het onthouden van schorsende werking aan beroepen tegen afwijzende AC-beslissingen zou dus mede de daling van het Nederlandse aandeel in de Noordwest-Europese asielinstroom kunnen verklaren.

#### *Speciale regelingen*

Beleidsmaatregelen waarvan een *verhogend* effect op het Nederlandse aandeel in de asielinstroom zou kunnen worden verwacht, zijn de in 2003 afgekondigde speciale regeling voor ‘schrijnende gevallen’ en de Eenmalige Regeling voor asielzoekers die nog onder de oude vreemdelingenwet een asielaanvraag hadden ingediend. In 2003 en 2004 zijn echter zowel het aantal in Nederland ingediende asielverzoeken als het Nederlandse aandeel in de Noordwest-Europese asielinstroom gedaald. Dit in tegenstelling tot de veronderstelde ‘aanzuigende werking’ van dergelijke regelingen. Het is mogelijk dat deze regelingen bij potentiële asielzoekers (en mensensmokkelaars) niet bekend waren, hetzij dat bekend was dat deze regelingen alleen betrekking hadden op asielzoekers die al onder de oude vreemdelingenwet in Nederland asiel hadden aan- gevraagd.

Hetzelfde zou kunnen gelden voor de Regeling afwikkeling nalatenschap oude vreemdelingenwet, waarvan de details medio 2007 bekend werden gemaakt. Hoewel ook deze regeling uitsluitend bedoeld was voor ‘oude gevallen’, volgde in 2008 een stijging van het Nederlandse aandeel in de asielinstroom. Deze stijging hield waarschijnlijk mede verband met een toename van het aantal asielverzoeken van Chinezen die, afgaand op een (ongegrond) gerucht, meenden dat een generaal pardon op handen was (zie o.a. TK 2007-2008, 19 637, nrs. 1186 en 1193). Hoewel deze groep asiel- zoekers het niet bij het juiste eind had, lijkt in dit geval de beeldvorming over het asielbeleid onder een bepaalde groep asielzoekers tot een stijging van het Nederlandse aandeel in de asielinstroom te hebben geleid.

#### **6.6.4 *Het politieke en maatschappelijke klimaat ten opzichte van migranten***

Het politieke en maatschappelijke klimaat in Nederland ten opzichte van migranten kan het Nederlandse aandeel in de Noordwest-Europese

asielinstroom beïnvloeden. Hetzelfde geldt voor het politieke en maatschappelijke klimaat in omliggende landen. Een harder politiek en maatschappelijk klimaat in Nederland zal, *ceteris paribus*, leiden tot een lager aandeel van Nederland, terwijl een harder politiek en maatschappelijk klimaat in de omliggende landen voor een tegenovergesteld effect kan zorgen. Wat het politieke en maatschappelijke klimaat in Nederland betreft, kan worden opgemerkt dat na het jaar 2000 de toon van het debat over immigranten en allochtonen is verhard. Vaak wordt gesteld dat dit mede het gevolg is geweest van de aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001, maar ook de stijging van de werkloosheid in Nederland (zie figuur 9) zou hierin een rol gespeeld kunnen hebben. Volgens Gijsberts (2005) was echter al sinds het begin van de jaren negentig bij een aanzienlijk deel van de bevolking sprake van negatieve gevoelens jegens nieuwkomers en allochtonen. Deze onvrede werd bij uitstek verwoord door Pim Fortuyn (die op 6 mei 2002 werd vermoord) en de nieuwe partij Lijst Pim Fortuyn (LPF), die bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2002 een groot aantal zetels behaalde. Nadien werd het migratiebeleid door elkaar opvolgende ministers voor Vreemdelingenzaken en Integratie, respectievelijk Nawijn (LPF) en Verdonk (VVD), verder aangescherpt. De moord op Theo van Gogh in november 2004 heeft volgens sommigen de verhoudingen tussen in Nederland woonachtige bevolkingsgroepen nog verder op scherp gezet (zie Gijsberts, 2005). Deze ontwikkelingen hebben mogelijk geleid tot een negatieve beeldvorming over Nederland onder potentiële asielzoekers. Dit zou een aanvullende verklaring kunnen zijn voor de afname van het Nederlandse aandeel in de jaren 2002 tot en met 2004. Door het politieke en maatschappelijke debat dat voorafging aan het besluit tot invoering van de Pardonregeling, is het beeld dat asielzoekers van Nederland hebben wellicht wat bijgesteld. Aangezien in 2007 het aandeel van Nederland in de Noordwest-Europese asielinstroom kleiner was dan in 2006, lijkt dit echter niet direct een aandeelverhogend effect te hebben gehad. In 2008 is het Nederlandse aandeel wel gestegen, ondanks de groeiende populariteit en mediabekendheid van Partij voor de Vrijheid (PVV)-leider Wilders, die een anti-immigratiestandpunt uitdraagt. Zijn partij behaalde bij de Tweede Kamerverkiezingen in juni 2010 een grote zetelwinst.

## 6.7 Asielzoekers uit de drie belangrijkste herkomstlanden

In de periode 2000 tot en met 2009 waren voor Nederland de drie belangrijkste herkomstlanden van asielzoekers: Irak, Afghanistan en Somalië. In deze paragraaf wordt getracht de fluctuaties in het Nederlandse aandeel in respectievelijk de Irakese, Afghaanse en Somalische asielinstroom te verklaren. De vraag is in hoeverre de veranderingen in de omvang van het Nederlandse aandeel verband houden met specifieke, landgebonden



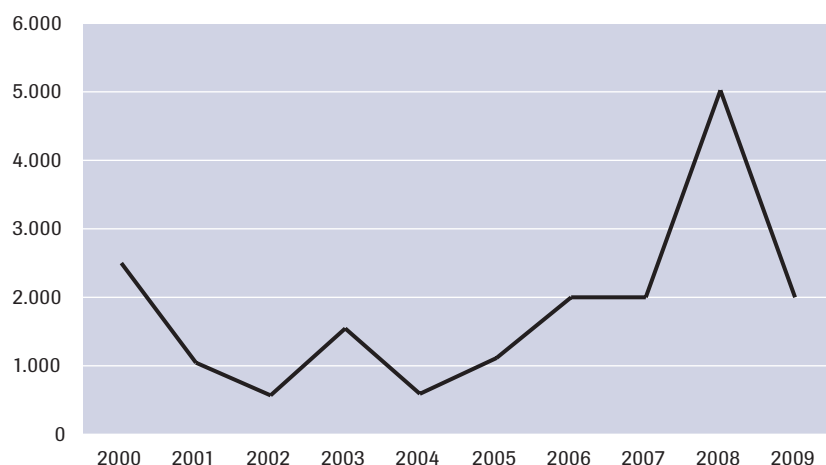
beleidsmaatregelen, zoals de instelling van een categoriaal beschermingsbeleid, of een besluit- of vertrekmoratorium (zie paragraaf 6.3.3).

Voor achtereenvolgens de Irakese, Afghaanse en Somalische asielinstroom wordt de omvang van de instroom geïllustreerd in twee figuren. De eerste figuur geeft de absolute instroom van asielzoekers uit het betreffende herkomstland in Nederland weer; de tweede figuur toont het aandeel van Nederland en vijf andere Noordwest-Europese landen in de asielinstroom uit het herkomstland. Wederom zijn deze andere Noordwest-Europese landen: Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Om de veranderingen in het Nederlandse aandeel te verklaren, zijn, voor zover mogelijk en relevant, ook beleidsmaatregelen in deze bestemmingslanden in de analyse betrokken.

### 6.7.1 *Asielzoekers uit Irak in Nederland en Noordwest-Europa*

De instroom van Irakese asielzoekers fluctueerde de afgelopen jaren. In de eerste jaren van de 21<sup>e</sup> eeuw daalde de instroom in Nederland van 2.490 eerste asielverzoeken in 2000 tot 563 in 2002. In 2003 kwam aan deze daling abrupt een einde en steeg de instroom tot 1.539 eerste asielverzoeken. In het daaropvolgende jaar daalde de instroom weer tot het niveau van 2002. Vervolgens nam de instroom van Irakese asielzoekers trapsgewijs toe tot ongeveer 2.000 eerste asielverzoeken in 2006 en 2007 en een record van 5.027 in 2008. Daarna volgde in 2009 een sterke daling tot het niveau van 2007 (zie figuur 6.12).

**Figuur 6.12** Aantal eerste asielverzoeken van Irakese asielzoekers ingediend in Nederland, 2000-2009

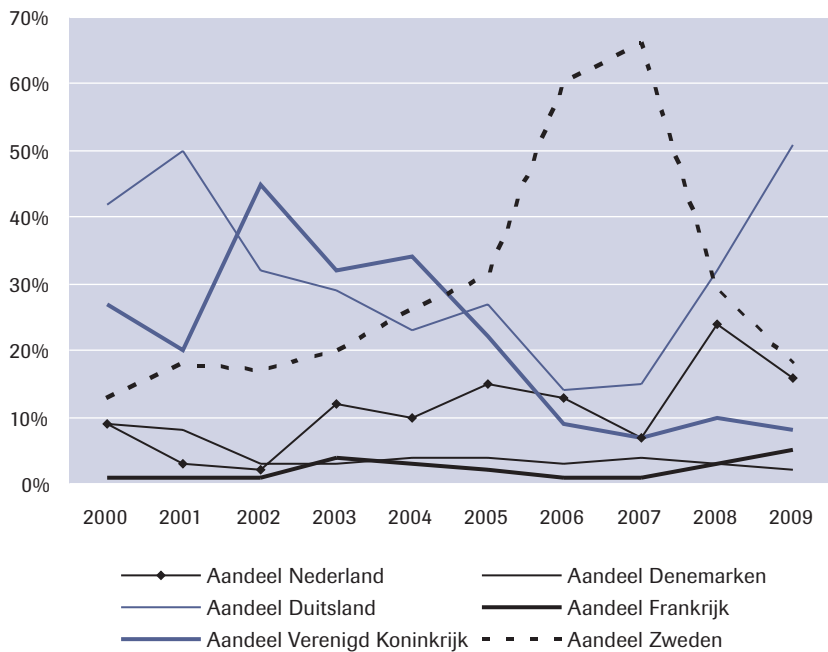


Zie tabel b6.9 in bijlage 1 voor onderliggende cijfers.

Bron: UNHCR, IND

Als we de instroom van Irakese asielzoekers in Nederland afzetten tegen de Irakese asielinstroom in vijf andere Noordwest-Europese landen, verschijnt een iets ander patroon (zie figuur 6.13). In de periode 2000 tot en met 2009 was de instroom van Irakese asielzoekers namelijk niet alleen in Nederland, maar ook in Duitsland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk bij tijd en wijle (zeer) hoog. Het aandeel van Nederland in de Irakese asielinstroom nam daardoor niet in even sterke mate toe of af als de absolute instroom van Irakese asielzoekers in Nederland.

**Figuur 6.13** Verdeling eerste asielverzoeken van Irakezen over zes Noordwest-Europese landen (%), 2000-2009



Zie tabel b6.10 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers en bronnen.  
Bron: UNHCR, IND

Net als de absolute instroom van Irakese asielzoekers in Nederland vertoont het aandeel van Nederland in de Irakese asielinstroom tot en met 2002 een daling, die mogelijk een gevolg is van de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 (zie paragraaf 6.6.3). Vervolgens vertoont het Nederlandse aandeel in 2003 een stijging, die groter is dan in eerste instantie (op basis van de absolute instroom in Nederland) zou mogen worden verwacht. Terwijl de stijging van het absolute aantal Irakese asielverzoeken toegeschreven zou kunnen worden aan de inval in Irak in maart 2003, biedt die gebeurtenis een ontoereikende verklaring voor

de toename van het Nederlandse *aandeel* in de Irakese asielinstroom. Die toename zou wellicht verband kunnen houden met de gelijktijdige daling van het Duitse aandeel.<sup>43</sup> Het verdere verloop van het Nederlandse aandeel is waarschijnlijk echter vooral toe te schrijven aan verschillen tussen het asielbeleid van enerzijds Nederland en anderzijds het Verenigd Koninkrijk. Door Nederland werd namelijk in november 2002 een categoriaal beschermingsbeleid voor asielzoekers uit Centraal-Irak ingesteld (Stc. 12 december 2002, nr. 240, p. 17), en in februari 2003 volgde een vertrekmoratorium voor asielzoekers uit Noord-Irak (dat tot 1 februari 2004 zou duren) (TK 2002-2003, 19 637 nr. 715; Stc. 26 februari 2003, nr. 40, p. 14).<sup>44</sup> In diezelfde periode werd in het Verenigd Koninkrijk juist een nieuwe, restrictieve immigratiewet<sup>45</sup> ingevoerd en het categoriale beschermingsbeleid, de zogenoemde *four year country specific exceptional leave to remain (ELR)*, voor onder meer Irakese asielzoekers afgeschaft (Home Office, 2003). Sinds februari 2003 worden in het Verenigd Koninkrijk alle asielaanvragen individueel getoetst, en wordt op aanvragen van Irakese asielzoekers overwegend negatief beslist (European Council on Refugees and Exiles (ECRE), 2004, p. 196). Het verschil tussen het Nederlandse asielbeleid en dat van het Verenigd Koninkrijk zou dus een verklaring kunnen zijn waarom in 2003 het Nederlandse aandeel in de Irakese asielinstroom toenam en het aandeel van het Verenigd Koninkrijk in datzelfde jaar een sterke daling vertoonde.

Ook in 2004 lijkt het Nederlandse aandeel in de Irakese asielinstroom verband te houden met de asielinstroom in het Verenigd Koninkrijk. De beëindiging, per 1 februari 2004, van het besluit- en vertrekmoratorium voor asielzoekers uit Noord-Irak heeft er waarschijnlijk toe geleid dat in dat jaar het Nederlandse aandeel in de Irakese asielinstroom iets is gedaald en het Britse aandeel licht is gestegen. In 2005 nam echter het Britse aandeel in de Irakese asielinstroom sterk af en het Nederlandse aandeel iets toe (alook dat van Duitsland en Zweden). Mogelijk dat het voortduren van het in november 2002 ingestelde categoriale beschermingsbeleid voor asielzoekers uit Centraal-Irak hierbij een rol heeft gespeeld.

43 De daling van het Duitse aandeel zou te maken kunnen hebben met een dalend aandeel van Koerden in de Irakese asielinstroom in Noordwest-Europa na het omverwerpen van het regime van de Baa'th-partij, waarna het noorden van Irak als relatief veilig kon worden beschouwd. Duitsland is traditioneel een belangrijk bestemmingsland voor Koerdische (asiel)migranten. De Koerdische diaspora in Duitsland kent een omvang van maar liefst 700.000 à 800.000 personen (Candan & Hunger, 2008).

44 Een maand later werd ook een besluitmoratorium voor asielzoekers uit Noord-Irak ingesteld. Zie TK 2002-2003 19 637, nr. 730; Stc. 24 maart 2003, nr. 54, p. 9 en Stc. 17 april 2003, nr. 76, p. 9 (TBV 2003/8).

45 De Britse *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* trad op 7 november 2002 in werking en kwam voort uit het beleidsdocument '*Secure Border, Safe Haven*' waarin de uitgangspunten uiteen waren gezet om meer controle over de instroom van illegalen en asielzoekers te bewerkstelligen. In Duitsland werd in dezelfde periode de inwerkingtreding van een nieuwe immigratiewet juist tot twee keer toe uitgesteld (ECRE, 2003, p. 112). Over het wetsvoorstel werd pas in juli 2004 overeenstemming bereikt. De *Aufenthaltsgesetz*, waarin naar aanleiding van de EU Kwalificatierichtlijn ook 'niet-statelijk geweld' en andersspecifieke vervolging als erkende asielmotieven zijn opgenomen, trad op 1 januari 2005 in werking.

Na 2005 nam zowel het Nederlandse als het Britse aandeel in de Irakese asielinstroom af, en nam juist het Zweedse aandeel enorm toe. In figuur 6.13 is te zien dat het Zweedse aandeel in de Irakese asielinstroom reeds vanaf 2002 een stijging vertoonde. Dit is op zich niet verwonderlijk aangezien in 2003 en 2004 Irakese asielzoekers in Zweden in aanmerking kwamen voor een verblijfsvergunning op humanitaire gronden, waarvan de criteria vergelijkbaar waren met de criteria die Nederland hanteerde voor de toekenning van een verblijfsvergunning op grond van een categoriaal beschermingsbeleid (ACVZ, 2006). Dat het Zweedse aandeel ook in 2005, en in 2006 zelfs een opmerkelijke, stijging vertoonde, houdt mogelijk verband met het feit dat in die periode, vanwege de invoering van een nieuwe vreemdelingenwet, aan een groot deel van de Irakese asielzoekers een verblijfsvergunning is toegekend (European Migration Network, 2007; ECRE, 2006, p. 196 en 308). Ook na de invoering van de vreemdelingenwet per 31 maart 2006<sup>46</sup> bleek Zweden op een relatief groot aantal asielverzoeken, en vooral op verzoeken van personen uit Irak, positief te beslissen.<sup>47</sup> Door Nederland werd juist eerder dat jaar, in februari 2006, het categoriale beschermingsbeleid voor asielzoekers uit Centraal-Irak afgeschaft (TK 2005-2006, 19 637, nr. 1003; Stc. 22 februari 2006, nr. 38, p. 13 (WBV 2006/10)). Waarschijnlijk heeft dit er mede aan bijgedragen dat het Nederlandse aandeel in de Irakese asielinstroom in 2006 is gedaald.

In april 2007 werd door Nederland wederom een categoriaal beschermingsbeleid voor asielzoekers uit Centraal-Irak ingesteld (TK 2006-2007, 19 637, nr. 1137). Deze maatregel leidde niet direct tot een stijging van het Nederlandse aandeel in de Irakese asielzoekerstroom, wat enigszins opmerkelijk is omdat in juli 2007 het Zweedse beleid ten aanzien van Irakese asielzoekers aanzienlijk is gewijzigd naar aanleiding van enkele uitspraken in hoger beroep van de Zweedse *Migration Court of Appeal*. Omdat volgens deze Zweedse rechterlijke instantie de situatie in Irak niet kon worden getypeerd als een intern gewapend conflict, kwamen Irakese asielzoekers niet langer automatisch in aanmerking voor een verblijfsstatus (Magnusson, 2008). Een verklaring voor het feit dat Irakese asielzoekers desalniettemin Zweden boven Nederland verkozen en een stijging van het Nederlandse aandeel in de Irakese asielinstroom uitbleef, zou kunnen zijn dat de Irakese migrantenpopulatie in Zweden een aanzuijgende werking op de Irakese asielinstroom had.

In 2008 en 2009 deed de verwachte daling van het Zweedse aandeel in de Irakese asielinstroom zich echter alsnog voor en steeg het Nederlandse, als ook het Duitse aandeel in de Irakese asielinstroom.<sup>48</sup> Eind 2008 heeft

46 In de nieuwe Zweedse vreemdelingenwet (*Utlänningslag SFS 2005:716*) is de vluchtelingdefinitie uitgebreid. Deze omvat sindsdien ook vervolging vanwege gender of seksuele geaardheid (European Migration Network, 2007).

47 In 2006 lag het inwilligingspercentage van Irakese asielaanvragen op 80; in 2007 was dit percentage gedaald naar 72 (bron: Migrationsverket). Het gaat hierbij evenwel niet om inwilligingspercentages die gebaseerd zijn op cohortonderzoek.

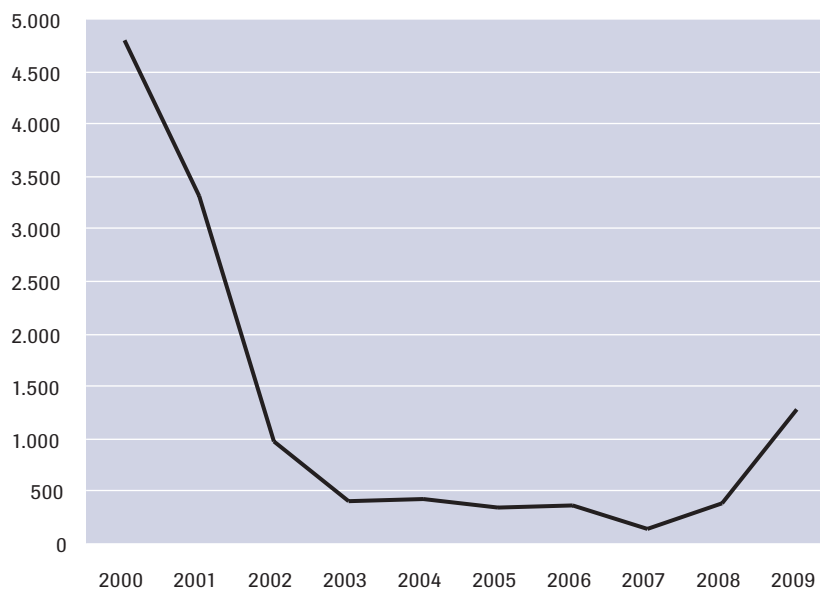
48 De wijziging in het Zweedse beleid ten aanzien van Irakese asielzoekers heeft bovendien geleid tot een stijging van het aantal Irakese asielverzoeken in Noorwegen en Finland (UNHCR, 2010).

Nederland het categoriaal beschermingsbeleid voor asielzoekers uit Centraal-Irak beëindigd en is men begonnen met het intrekken van tijdelijke asielvergunningen die op basis van dit beleid aan Irakezen waren verleend (TK 2008-2009 19 637 nr. 1220 en TK 2009-2010, 19637, nr. 1304). Het is aannemelijk dat mede daardoor het Nederlandse aandeel, in tegenstelling tot dat van Duitsland, in 2009 is gedaald. Een andere, aanvullende reden voor deze ontwikkeling is wellicht dat Duitsland sinds medio 2007 bescherming toekent aan Irakese asielzoekers die tot bepaalde religieuze minderheden behoren, waardoor het inwilligingspercentage van Irakese asielverzoeken in Duitsland in 2008 en 2009 relatief hoog was, namelijk respectievelijk 78 en 64 (European Migration Network, 2009).<sup>49</sup>

### 6.7.2 *Asielzoekers uit Afghanistan in Nederland en Noordwest-Europa*

Het aantal Afghaanse asielzoekers dat in Nederland asiel aanvraag, vertoonde in de periode 2000 tot en met 2003 een sterke daling, waarop tot en met 2008 jaarlijks minder dan 500 Afghaanse asielzoeker naar Nederland kwamen. In 2009 is het aantal eerste asielverzoeken van Afghaanse asielzoekers weer behoorlijk toegenomen (zie figuur 6.14).

**Figuur 6.14** Aantal eerste asielverzoeken van Afghaanse asielzoekers ingediend in Nederland, 2000-2009



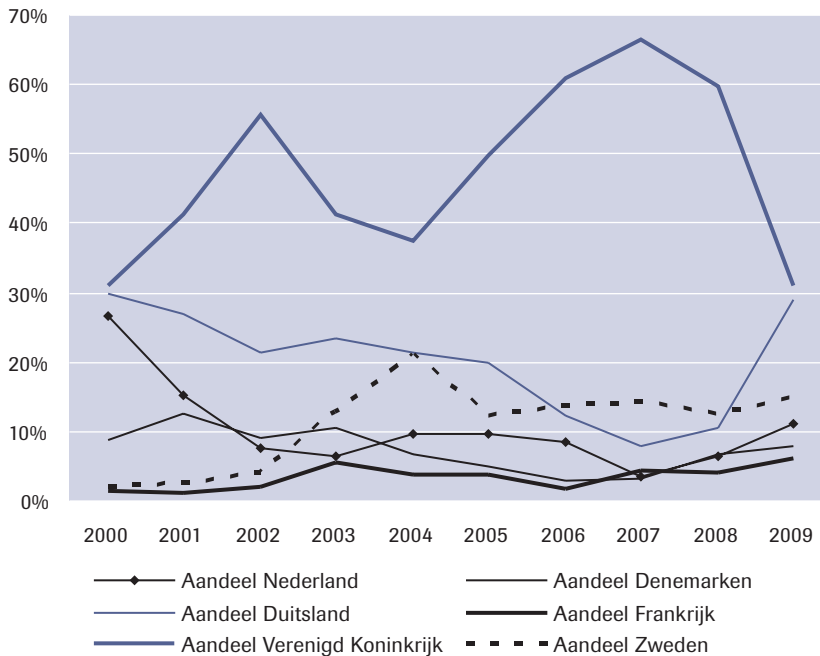
Zie tabel b6.11 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: UNHCR, IND

<sup>49</sup> Het inwilligingspercentage van alle in Duitsland ingediende eerste asielverzoeken lag in die jaren gemiddeld rond 38 respectievelijk 34 (European Migration Network, 2009, 2010a).

In figuur 6.15 wordt het aandeel van de zes Noordwest-Europese landen in de Afghaanse asielinstroom weergegeven. Het Nederlandse aandeel in de Afghaanse asielinstroom toont een afwijkend patroon van de lijn die in bovenstaande figuur wordt afgebeeld.

**Figuur 6.15** Verdeling eerste asielverzoeken van Afghanen over zes Noordwest-Europese landen, 2000-2009



Zie tabel b6.12 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers en bronnen.  
Bron: UNHCR, IND

Tot en met 2003 daalde zowel de absolute instroom van Afghaanse asielzoekers in Nederland, alsook het aandeel van Nederland in de Afghaanse asielinstroom. Daarna volgde echter in 2004 een lichte toename van het Nederlandse aandeel in de Afghaanse asielinstroom, dat vervolgens in 2006 en 2007 weer een duidelijke daling vertoonde. Vanaf 2008 nam niet alleen de absolute instroom in Nederland, maar ook het Nederlandse aandeel in de Afghaanse asielinstroom weer toe.

De fluctuaties in het Nederlandse aandeel in de Afghaanse asielinstroom houden geen direct verband met specifieke Nederlandse beleidsmaatregelen. Immers, vanaf midden jaren negentig tot medio september 2002 voerde Nederland voor Afghaanse asielzoekers een categoriaal

beschermingsbeleid.<sup>50</sup> Daarnaast werd in december 2001 en februari 2002 respectievelijk een besluit- en vertrekmoratorium voor Afghaanse asielzoekers ingesteld.<sup>51</sup> Beide maatregelen duurden eveneens tot medio september 2002. In de periode tot en met 2002 is het Nederlandse aandeel in de Afghaanse asielinstroom evenwel gedaald. Waarschijnlijk is dit een gevolg van de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 (zie paragraaf 6.6.3).

Van de zes Noordwest-Europese landen was vooral het Britse aandeel in de Afghaanse asielinstroom de afgelopen jaren groot. Het Britse aandeel lag consequent boven de 30% en steeg in 2007 zelfs tot 67%.<sup>52</sup> In november 2002 trad echter in het Verenigd Koninkrijk een nieuwe, restrictieve immigratiewet<sup>53</sup> in werking. Mogelijk dat mede daardoor in 2003 en 2004 een (tussentijdse) daling van het Britse aandeel in de Afghaanse asielinstroom volgde. Deze daling had vooral consequenties voor het aandeel van Zweden, maar is wellicht ook de reden geweest dat in 2004 het Nederlandse aandeel in de Afghaanse asielinstroom iets steeg. Hoewel de situatie in Afghanistan ook de afgelopen jaren zorgelijk bleef, zag Nederland daarin geen aanleiding om landgebonden beleidsmaatregelen te treffen (zie TK 2005-2006, 19 637, nr. 1029 en TK 2009-2010, 19 637, nr. 1316).<sup>54</sup> Het is mogelijk dat het uitblijven van een dergelijke maatregel eraan heeft bijgedragen dat het Nederlandse aandeel in de Afghaanse asielinstroom in 2007 daalde, maar desondanks steeg het aandeel in 2008 en 2009.

### 6.7.3 *Asielzoekers uit Somalië in Nederland en Noordwest-Europa*

Het aantal Somalische asielzoekers dat in Nederland asiel aanvroeg, daalde van 2000 tot en met 2003 van 2.011 tot 377 eerste asielverzoeken. In de jaren daarna nam de instroom van Somalische asielzoekers toe, eerst in beperkte mate, maar na 2006 in een rap tempo, tot een recordaantal van 5.889 eerste asielverzoeken in 2009 (zie figuur 6.16).

50 Voorafgaand aan de invoering van de Vw 2000 gold voor Afghaanse asielzoekers een vvtv-beleid, dat met de invoering van de Vw 2000 is overgegaan in een categoriaal beschermingsbeleid. Zie voor beëindiging: TK 2001-2002, 19 637, nr. 680; Stc. 13 september 2002, nr. 176, p. 9, en Stc. 20 september 2002, nr. 181, p. 7 (TBV 2002/39).

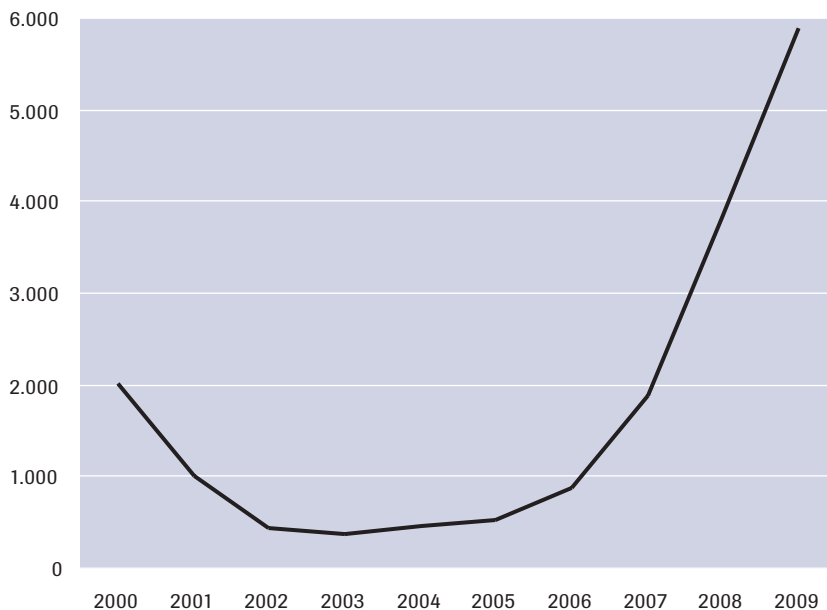
51 Zie voor besluitmoratorium: TK 2001-2002, 19 637 nr. 637 en Stc. 12 december 2001, nr. 241, p. 25. Zie voor vertrekmoratorium: TK 2001-2002, 19 637, nr. 649; Stc. 13 februari 2002, nr. 31, p. 11, en Stc. 22 april 2002, nr. 77, p. 11 (TBV 2002/6).

52 De omvang van het Britse aandeel in de Afghaanse asielzoekersinstroom zou verband kunnen houden met de betrokkenheid van het Verenigd Koninkrijk bij vredesmissie in Afghanistan en/of de vroegere koloniale banden met Pakistan, dat een transitland is voor Afghaanse asielzoekers. De Afghaanse asielinstroom in het Verenigd Koninkrijk bestond de afgelopen jaren voor bijna een derde uit alleenstaande, veelal mannelijke, minderjarige asielzoekers van wie de opgegeven leeftijd werd betwijfeld (zie bijvoorbeeld Home Office, 2007, 2008).

53 Zie noot 45.

54 Wel wordt bij de individuele beoordeling van asielaanvragen rekening gehouden met de mogelijkheid dat de asielzoeker behoort tot zogenoemde 'kwetsbare groepen'. In Afghanistan zijn dit etnische minderheden, religieuze minderheden en alleenstaande vrouwen (zie C14/3.6 Vc 2000).

**Figuur 6.16** Aantal eerste asielverzoeken van Somalische asielzoekers ingediend in Nederland, 2000-2009



Zie tabel b6.13 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: UNHCR, IND

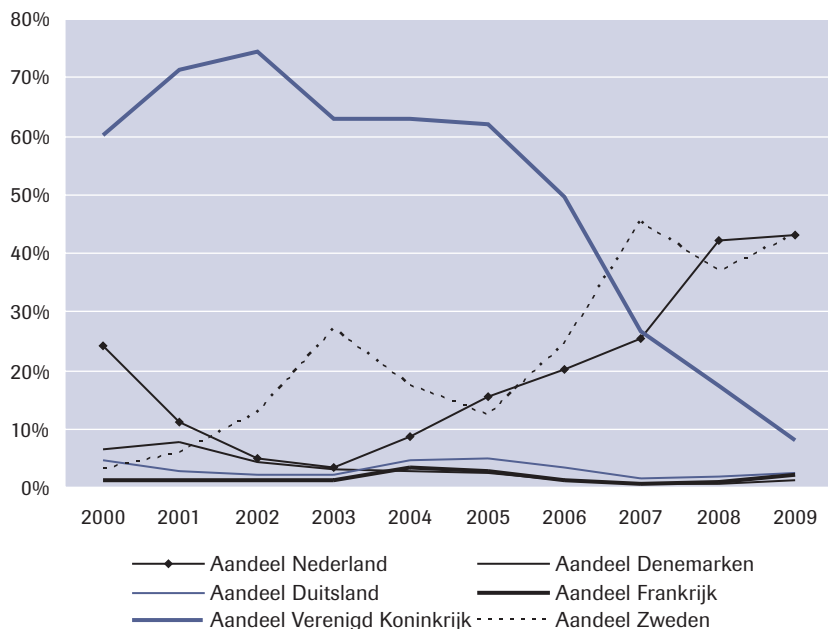
Figuur 6.17 toont het aandeel van Nederland en de vijf andere Noordwest-Europese landen in de Somalische asielinstroom.

In de periode 2000 tot en met 2003 daalde zoals gezegd de instroom van Somalische asielzoekers in Nederland, als ook het Nederlandse aandeel in de Somalische asielinstroom. Vanaf 2003 tot en met 2006 is echter het Nederlandse aandeel in de Somalische asielinstroom in sterkere mate toegenomen dan de absolute instroom van Somalische asielzoekers in Nederland zou doen vermoeden. Verder nam in 2009 de instroom van Somalische asielzoekers in Nederland nog zeer sterk toe,<sup>55</sup> maar zwakte de toename van het Nederlandse aandeel in de Somalische asielinstroom juist af.

<sup>55</sup> Tot en met de maand oktober, daarna volgde in ieder geval tot en met februari 2010 elke maand een daling (zie INDIAC, 2010).



**Figuur 6.17** Verdeling eerste asielverzoeken van Somaliërs over zes Noordwest-Europese landen, 2000-2009



Zie tabel b6.14 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers en bronnen.

De vraag is nu hoe het verloop van het Nederlandse aandeel in de Somalische asielinstroom kan worden verklaard. Evenals voor asielzoekers uit Afghanistan was ook voor Somalische asielzoekers al vóór de invoering van de Vw 2000 een categoriaal beschermingsbeleid van kracht (TK 1996-1997, 19 637, nr. 235). Het categoriale beschermingsbeleid voor Somalische asielzoekerzoekers is in september 2001 afgeschaft (TK 2001-2002, 19 637, nr. 606; Stc. 30 november 2001, nr. 233, p. 10). Op dat moment was echter de daling van het Nederlandse aandeel in de Somalische asielinstroom al ingezet, wat mogelijk een gevolg was van de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 (zie paragraaf 6.6.3). De daling van het Nederlandse aandeel in de periode 2000 tot en met 2003 ging echter gepaard met een stijging van het Britse aandeel in de Somalische asielinstroom.<sup>56</sup> Het ligt daarom voor de hand om de daling van het Nederlandse aandeel mede toe te schrijven aan kenmerken van het Verenigd Koninkrijk als favoriet bestemmingsland voor Somalische asielzoekers.

<sup>56</sup> Het aandeel van Nederland in de Somalische asielinstroom berekend in maandcijfers toont in september en oktober 2001 weliswaar nog een piek (terwijl het aandeel van het Verenigd Koninkrijk tegelijkertijd een daling vertoonde), maar na de afschaffing van het categoriale beschermingsbeleid zette de eerder ingezette daling toch door (en nam het aandeel van het Verenigd Koninkrijk in de Somalische asielzoekersinstroom juist toe) (Grütters, 2006, p. 132).

Dat het Verenigd Koninkrijk de afgelopen jaren een groot aandeel van de Somalische asielinstroom te verwerken kreeg, is wellicht mede een gevolg van het feit dat dit land van 1897 tot 1960 koloniale banden onderhield met wat tegenwoordig Somaliland<sup>57</sup> heet. Tussen het Verenigd Koninkrijk en Somalië zijn daardoor sociale, culturele en politieke netwerken ontstaan (Day & White, 2001; Sporton et al., 2005). Reeds in de jaren dertig van de vorige eeuw wisten Somalische zeelieden hun weg naar het Verenigd Koninkrijk te vinden om daar te werken in de havens van Londen, Cardiff en Liverpool. Toen de vraag naar havenarbeiders in de jaren zestig afnam, zijn zij doorgetrokken naar noordelijk gelegen steden als Sheffield, Manchester en Birmingham, om in de metaalindustrie te gaan werken (Sporton et al., 2005; Aden et al., 2007). Met de komst van hun gezinsleden ontstonden in deze steden grote, en soms ook politiek actieve Somalische gemeenschappen. Zo is in 1981 in Londen de *Somali National Movement* opgericht, die oppositie voerde tegen het bewind van dictator Siad Barre (Day & White, 2001). Somaliërs beheersen over het algemeen het Engels als tweede taal, en al in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw gingen velen naar het Verenigd Koninkrijk om daar te studeren (Day & White, 2001; Sporton et al., 2005). Sommigen keerden daarna terug naar Somalië, anderen bleven in het Verenigd Koninkrijk wonen. In de afgelopen jaren bleek bovendien een groot aantal Somaliërs met een asielstatus vanuit Nederland en Zweden naar het Verenigd Koninkrijk door te migreren (Kleist, 2004; Griffiths et al., 2005). In de Britse volkstelling (*Census*) worden Somaliërs echter niet als aparte bevolkingsgroep geregistreerd. Naar schatting woonden in 2005 zo'n 75.000 Somaliërs in het Verenigd Koninkrijk (Sporton et al., 2005, ter vergelijking: op 1 januari 2005 woonden in Nederland 21.733 Somaliërs, bron: CBS).

Desalniettemin is na 2002, waarschijnlijk als gevolg van een restrictiever asielbeleid, het Britse aandeel in de Somalische asielinstroom afgenomen.<sup>58</sup> Na 2005 is zelfs sprake van een forse daling van het Britse aandeel. De daling van het Britse aandeel lijkt vooral te hebben geleid tot een stijging van het Zweedse aandeel. Ook het Nederlandse aandeel in de Somalische asielinstroom is vanaf 2004 tot en met 2009 echter toegenomen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat in Nederland vanaf medio 2004 tot medio 2009 voor Somalische asielzoekers specifieke beleidsmaatregelen van kracht waren. In juni 2004 werd eerst een vertrekmoratorium voor Somalische asielzoekers ingesteld (TK 2003-2004, 19 637, nr. 822; Stc. 16 juni 2004, nr. 112, p. 15 en Stc. 16 juni 2006, nr. 112, p. 13). De instel-

57 Brits Somaliland werd in 1960 onafhankelijk en fuseerde in hetzelfde jaar met Italiaans Somaliland tot de staat Somalië. In 1991 verklaarde echter het voormalige Brits Somaliland zich onafhankelijk en voert het sindsdien de naam Somaliland. De onafhankelijkheid van Somaliland (nota bene een naar behoren werkende democratie, zie bijvoorbeeld Kaplan, 2008) wordt echter door geen enkel ander land erkend.

58 Eerder is al gewezen op de inwerkingtreding van de Britse *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* per 7 november 2002. Eén jaar daarvoor, in september 2001, was al het categoriale beschermingsbeleid (ELR) voor Somalische asielzoekers afgeschaft, en in 2004 begon ook het Verenigd Koninkrijk, in navolging van andere Europese landen, waaronder Nederland, met de uitzetting van afgewezen Somalische asielzoekers (*The Observer*, 24 oktober 2004).

ling van dit vertrekmoratorium volgde op een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak<sup>59</sup> waarin een *interim measure* van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens werd geïnterpreteerd als zijnde een beletsel tot uitzetting (zie Wijkhuijs, 2007). Eén jaar later, per 1 juli 2005, is een categoriaal beschermingsbeleid ingesteld (Stc. 28 juni 2005, nr. 122, p. 11; Stc. 29 juni 2005, nr. 123, p. 10), dat per 19 mei 2009 is beëindigd. De beëindiging van het categoriale beschermingsbeleid voor Somalische asielzoekers hield verband met het feit dat in een aantal gevallen onder Somalische asielzoekers fraude was geconstateerd, in de vorm van vingertopmutilatie.<sup>60</sup> Deze mutilaties maakten het onmogelijk om vingerafdrukken af te nemen en om aan de hand daarvan in de Europese databank *Eurodac* na te gaan of eerder in een andere EU-lidstaat asiel was aangevraagd, wat reden zou zijn om de asielzoeker (op grond van de Overeenkomst van Dublin) naar dat land terug te sturen. Vanwege dit probleem en het feit dat in omringende Europese landen (met uitzondering van België) geen speciaal beleid werd gevoerd, werd een categoriaal beschermingsbeleid voor Somalische asielzoekers door de toenmalige staatssecretaris van Justitie niet langer geschikt geacht.<sup>61</sup> Het is mogelijk dat de daling vanaf november 2009 in het aantal eerste asielaanvragen van Somaliërs onder meer met deze beleidsmaatregel verband hield.

## 6.8 In hoeverre is de asielinstroom voorspelbaar?

De omvang van de asielinstroom houdt in de eerste plaats verband met gebeurtenissen in de landen van herkomst en laat zich alleen al daarom moeilijk voorspellen. De geschiedenis leert echter dat oorlog, gewelddadige conflictsituaties en ernstige schendingen van de mensenrechten moeilijk uit te bannen zijn. Dat in het verleden situaties van oorlog en geweld samengingen met economische recessie of onderontwikkeling, betekent bovendien dat in het licht van de huidige economische recessie, en zeker in zwakkere staten, de kans op geweldssituaties reëel aanwezig is. Daarnaast zal in de toekomst rekening moeten worden gehouden met grote groepen ontheemden die vanwege grote overstromingen of droogte hun land of regio van herkomst verlaten (Morton et al., 2008). Uitgaande van ervaringsgegevens zal het merendeel van hen een heenkomen zoeken in nabijgelegen regio's in Azië en Afrika, en zal het deel dat het Europese continent weet te bereiken daarmee vergeleken beperkt zijn. Sinds 2000 is het aantal personen dat in de EU asiel aanvraagt zelfs gedaald van zo'n

59 ABRvS 28 mei 2004 (JV 2004/278).

60 Tevens werd vermoed dat Somalische asielzoekers ten onrechte pleegkinderen opvoerden. Daarom werd met ingang van 19 mei 2009 ook (voor alle nationaliteiten) het nareisbeleid voor gezinsleden van asielvergunninghouders aangescherpt (INDIAC, 2010).

61 Gegeven de bijzondere aanleiding voor het beëindigen van het landgebonden beleid, is afgezien van een herbeoordeling van asielvergunningen die reeds aan Somalische asielzoekers waren verleend (Stc. 27 juli 2009, nr. 11449; zie ook TK 2009-2010, 32 317, nr. 16).

390 naar 220.000 in 2009, al is sinds 2007 weer sprake van een lichte stijging (jaarlijkse UNHCR-rapportages).

Wat betreft de verdeling van de asielverzoeken over de verschillende Europese landen wordt binnen het kader van de EU gestaag verder gewerkt aan een gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS) (zie paragraaf 6.3.3). De bedoeling is dat in de EU-lidstaten een vergelijkbare asielprocedure wordt gehanteerd en aan asielgerechtigden een uniforme verblijfsstatus wordt toegekend die in alle EU-lidstaten geldig is. Of daarmee de beoogde *burden sharing*<sup>62</sup> wordt bereikt, valt echter nog te bezien (Boswell, 2003). De uitbreiding van de EU heeft er in ieder geval wel toe geleid dat de landen die tot de EU (willen) behoren het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) onderschrijven. Daarmee is de kans op vluchtelingenstromen uit Europese landen als gevolg van schending van mensenrechten in ieder geval verkleind, maar het sluit het ontstaan van situaties als in Bosnië en Kosovo niet uit.

Binnen Europa zijn met betrekking tot asielzoekers uit derde landen nog steeds drie subregio's te onderscheiden (Jennissen & Van Wissen, 2003): Noordwest-Europa (zoals gedefinieerd in paragraaf 6.3), Zuid-Europa (Griekenland, Italië, Spanje, Portugal, Cyprus en Malta), en Oost-Europa (de voormalige communistische landen, die recent tot de EU zijn toegetreden, of kandidaat-lid zijn). Vooral de Zuid-Europese landen worden al jaren geconfronteerd met grote groepen illegale migranten, voornamelijk uit Afrika. Zij prefereren echter een illegaal bestaan en maken weinig gebruik van de asielpcedure in de Zuid-Europese lidstaten (zie bijvoorbeeld Kasic & Triandafyllidou, 2007). De laatste jaren kwamen naar landen als Italië en Griekenland echter ook grote aantallen asielzoekers, met name uit Aziatische landen als Irak, Pakistan en Bangladesh. De Oost-Europese landen fungeren, mede dankzij *Eurodac*, het informatie-systeem waarin vingerafdrukken van asielzoekers zijn opgeslagen, als een soortgelijke buffer voor Noordwest-Europa wat betreft de instroom van asielzoekers uit Azië en de Russische Federatie. Zouden zij op enig moment in een Noordwest-Europees land asiel aanvragen, dan kunnen ze als Dublinclaimant worden teruggezonden naar het eerst ontvangende land. Desalniettemin zullen asielzoekers naar Noordwest-Europa en Nederland blijven komen, zowel rechtstreeks als via andere Europese landen.

Op het eerste gezicht lijkt het een ingewikkelde aangelegenheid om een schatting te geven van toekomstige aantallen asielverzoeken in Noordwest-Europa. Als we aan de hand van Eurostat-data de periode

62 Onder *burden sharing* wordt verstaan een gelijke verdeling over de EU-lidstaten van de 'lasten' van de opvang van asielzoekers.

vanaf midden jaren tachtig gezien, dan blijkt dat het jaarlijkse aantal asielzoekers in deze regio namelijk aanzienlijk fluctueert. De hoge pieken in de totale asielinstroom in Noordwest-Europa worden echter vooral veroorzaakt door incidenteel hoge asielinstroom uit Zuidoost-Europa. Het instroomcijfer uit deze contreien piekte in het begin van de jaren negentig om vervolgens tot 1997 te dalen. Daarna was er weer een toename tot 2002 (het meest recente jaar waarvoor Eurostat de asielinstroom naar continent heeft uitgesplitst).<sup>63</sup> Vanaf 2002 mogen we, uitgaande van de asielinstroom in Noordwest-Europa uit de belangrijkste herkomstlanden in Zuidoost-Europa – te weten (het Noord-Kaukasisch deel van) de Russische Federatie en Servië – aannemen dat het aantal Europese asielzoekers weer aan een neerwaartse trend onderhevig is. Nu de laatste grote incidenten op de Balkan weer een aantal jaren achter ons liggen, mogen we er voorzichtig van uitgaan dat het aantal Europese asielzoekers dat in Noordwest-Europa een asiolverzoek indient in de nabije toekomst gering zal blijven. De enige onzekere factoren die wat dit betreft voor onaangename verassingen kunnen zorgen, zijn de politieke situatie in Kosovo en de onrust in enkele autonome gebieden (met name in de Noord-Kaukasus) van de Russische Federatie. Het jaarlijkse aantal asielzoekers uit Afrika en Azië blijkt minder te variëren. Zo kwamen er in de jaren negentig jaarlijks gemiddeld 176.000 asielzoekers uit deze continenten naar Europa. Dit varieerde van 133.000 in 1994 tot 211.000 in 1991. Dit alles overwegende en ervan uitgaande dat door toenemende globalisering het aantal asielzoekers uit Afrika en Azië langzaam zal toenemen, lijkt het niet erg onrealistisch om te veronderstellen dat de komende periode jaarlijks ongeveer 200.000 asielzoekers een veilig heenkomen in Noordwest-Europa zullen zoeken.

De exacte omvang van de asielinstroom in Nederland is echter moeilijk te voorspellen (Jennissen & Van Wissen, 2003). In zijn bevolkingsprognose voor de periode van 2006 tot en met 2050 ging het CBS nog uit van 10.000 asiolverzoeken per jaar (Nicolaas, 2006). In de begroting van Justitie voor het jaar 2011 is de prognose bijgesteld naar 17.000 eerste en volgende asiolverzoeken in 2011 en daaropvolgende jaren (TK 2010-2011, 32 500 VI nr. 2). Op grond van onze bevindingen valt te verwachten dat de asielinstroom in Nederland voor een belangrijk deel zal bestaan uit asielzoekers afkomstig uit landen waarvan in Nederland reeds een migrantenpopulatie aanwezig is. Gezien de situatie in de herkomstlanden waaruit de afgelopen jaren een groot aantal asielzoekers naar Nederland kwam (Irak, Afghanistan en Somalië) is er geen reden te verwachten dat de asielinstroom op korte termijn zal afnemen, tenzij de EU vaart zet achter het

63 Helaas is de NewCronos-database van Eurostat – voor zover we hebben kunnen nagaan – de enige databron waarin het totaal aantal asielzoekers in Noordwest-Europa, helaas slechts tot en met 2002, was onderverdeeld naar continent van herkomst. Dit is de reden waarom we hier ondanks de eerder vermelde gebreken gebruikmaken van deze database.

proces om te komen tot *burden sharing* (bijvoorbeeld op basis van het inwoneraantal of het BBP).

## 6.9 Conclusie

In dit hoofdstuk is getracht inzicht te geven in de achtergronden en omvang van mondiale asielstromen, en in het bijzonder van de asielinstroom in Noordwest-Europa en Nederland. Uit de gepresenteerde gegevens kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

Uit de literatuur valt op te maken dat asielzoekersstromen primair veroorzaakt worden door gewapende conflicten en systematische schendingen van mensenrechten, maar dat economische onderontwikkeling en armoede, evenals natuurrampen en gevolgen van klimaatverandering, eveneens een rol kunnen spelen. Asielzoekers blijken te verschillen in de mate waarin zij hun vlucht uit deze situaties (kunnen) voorbereiden, het moment en de wijze waarop zij vertrekken, en de bestemming die zij in eerste of tweede instantie kiezen. De keuzemogelijkheden ten aanzien van de regio of het land van bestemming worden beperkt door factoren als de beschikbaarheid van financiële middelen, vervoer, reisdocumenten en de (mogelijkheden van) eventuele mensensmokkelaars. Terwijl een groot deel van de wereldwijde vluchtelingenpopulatie in eigen land blijft of zijn toevlucht zoekt in buurlanden, reist een klein deel door naar Europa, Noord-Amerika of Oceanië om asiel aan te vragen. Uit het historisch overzicht van de naoorlogse asielinstroom in Nederland blijkt dat in het verleden, vooral in de jaren negentig, ook sprake is geweest van asielzoekersstromen binnen Europa.

Het aantal asielaanvragen in Nederland wordt bepaald door de totale asielinstroom in Europa en de verdeling daarvan over Europese landen. Het absolute aantal eerste asielverzoeken in Nederland is tussen 2000 en 2004 sterk gedaald, tussen 2004 en 2006 licht gestegen, in 2007 gedaald en in 2008 en 2009 weer gestegen. Vergelijken we de instroom van eerste asielverzoeken in Nederland tot en met 2009 met de instroom van veronderstelde eerste asielverzoeken in Noordwest-Europa, dan blijkt het Nederlandse aandeel daarin hetzelfde patroon te volgen. Hetzelfde geldt als we deze vergelijken met de eerste asielverzoeken in de subregio die wordt gevormd door Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden: tussen 2000 en 2002 nam het aandeel van Nederland sterk af, tussen 2002 en 2004 nam het licht af, en vanaf 2005 steeg het weer, met uitzondering van het jaar 2007. Vanaf 2002 was het Nederlandse aandeel kleiner dan de aandelen van Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden, terwijl het in alle jaren groter was dan dat van Denemarken.

Migratietheorieën die de verdeling van asielzoekers tussen potentiële bestemmingslanden kunnen verklaren, wijzen op het belang van econo-

mische factoren, reeds bestaande relaties tussen landen en groepen, het migratiebeleid en het politieke en maatschappelijke klimaat in een bestemmingsland. Dit combinerende met de inzichten van Hedström (2005), kunnen we aannemen dat de keuzen van asielzoekers gebaseerd zijn op de *doelen* die mensen zich stellen ten aanzien van economische omstandigheden, sociale relaties, veiligheid en het (politieke en) maatschappelijke klimaat; de *feitelijke mogelijkheden* die onder meer door reeds bestaande relaties tussen landen en groepen en het migratiebeleid van het bestemmingsland worden geboden om die wensen te vervullen; en de *percepties* die mensen van deze mogelijkheden hebben. Eerder onderzoek heeft met behulp van multivariate analysetechnieken laten zien dat de verdeling van asielzoekers binnen Europa in de jaren negentig het best kon worden verklaard door economische factoren en de omvang van de reeds aanwezige migrantenpopulatie uit hetzelfde herkomstland. Ook het migratiebeleid bleek een rol te spelen.

De fluctuaties in het Nederlandse aandeel in de asielinstroom in de zes genoemde Noordwest-Europese landen blijken voor een deel door het werkloosheidspercentage in Nederland te kunnen worden verklaard. Of het werkloosheidspercentage vooral een direct of een indirect effect op het Nederlandse aandeel in de asielinstroom heeft gehad,<sup>64</sup> valt aan de hand van de in dit hoofdstuk uitgevoerde analyses moeilijk te zeggen. De verschillen in het welvaartsniveau tussen de herkomstlanden van asielzoekers en de Noordwest-Europese bestemmingslanden zijn echter zo groot, dat verschillen van enkele procentpunten in het werkloosheidspercentage tussen de bestemmingslanden waarschijnlijk weinig invloed op het gedrag van asielzoekers en/of mensensmokkelaars hebben. Daar komt nog eens bij dat het voor asielzoekers nauwelijks mogelijk is om direct na binnenkomst de arbeidsmarkt van het betreffende bestemmingsland te betreden. Waarschijnlijk heeft de werkloosheid in Nederland dan ook voornamelijk een indirect effect op het aandeel asielverzoeken dat voor rekening van Nederland komt.

Verder is ook de samenstelling naar nationaliteit of herkomstland van de totale asielinstroom in Noordwest-Europa van belang voor de verdeling van asielzoekers over de bestemmingslanden in deze regio. Mede als gevolg van het feit dat Nederland in het verleden veel asielzoekers uit Irak, Afghanistan en Somalië heeft opgevangen, werkt een stijging of daling van de asielinstroom uit deze landen in Noordwest-Europa door in een toe- of afname van het Nederlandse aandeel in de Noordwest-Europese asielinstroom. Een toe- of afname in Noordwest-Europa van het aantal asielzoekers uit landen waaruit in de regel weinig asielzoekers naar Nederland komen, heeft een tegenovergesteld effect gehad.

64 Een daling of stijging van het werkloosheidspercentage kan van invloed zijn op het politieke en maatschappelijke klimaat, dat zich vervolgens kan vertalen in het asielbeleid.

Daarnaast zijn er aanwijzingen dat het Nederlandse asielbeleid en het politieke en maatschappelijke klimaat van invloed zijn geweest op de instroom van asielzoekers. De invoering van de Vreemdelingenwet 2000, en vermoedelijk vooral de meeromvattende beschikking in combinatie met het onthouden van schorsende werking aan beroepen tegen afwijzingen in de AC-procedure, lijkt te hebben bijgedragen aan de daling van het Nederlandse aandeel in de asielinstroom in de jaren 2000 tot en met 2004. Mogelijk hebben ook het hoge afwijzingspercentage in de AC-procedure, en de verharding van de toon die in 2002 in het politieke en maatschappelijke debat over migranten is ingezet, hieraan bijgedragen. De invloed van landgebonden beleidsmaatregelen is niet eenduidig. Het intrekken en vervolgens uitblijven van beleidsmaatregelen voor asielzoekers uit Afghanistan lijkt weinig invloed op het Nederlandse aandeel in de Afghaanse asielinstroom te hebben gehad, terwijl veranderingen in het Nederlandse aandeel in de asielinstroom uit Somalië en Irak wel (ten dele) aan wijzigingen in landgebonden beleidsmaatregelen zijn toe te schrijven. Over het geheel genomen bleek echter een toe- of afname van het Nederlandse aandeel in de asielinstroom vooral verband te houden met al bestaande relaties tussen herkomst- en bestemmingslanden en/of met beleidsmaatregelen in andere bestemmingslanden. Wat de drie genoemde herkomstlanden betreft, is gebleken dat het aandeel van Nederland in de totale asielinstroom in Noordwest-Europa de laatste jaren vooral omgekeerd samenhang met het aandeel in het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Het doen van een toekomstvoorspelling van het aantal asielverzoeken in Nederland is uitermate lastig. Gebeurtenissen die asielstromen veroorzaken liggen veelal in de landen van herkomst en laten zich moeilijk voorspellen. De verdeling binnen Europa zal naar verwachting vooral worden beïnvloed door de samenstelling naar nationaliteit en/of herkomstland van de groep asielzoekers die naar Europa komt.

## Literatuur

- ACVZ (2006). *Categoriaal beschermingsbeleid, een 'nood zaak'*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- Aden, H., Osman Rivers, K., & Robinson, D. (2007). *The housing pathways of Somali new immigrants in Sheffield*. Sheffield: Sheffield Hallam University.
- Alink, F.B. (2006). *Crisis als kans? Over de relatie tussen crises en hervormingen in het vreemdelingenbeleid van Nederland en Duitsland*. Amsterdam: Vossiuspers UvA / Amsterdam University Press.
- Berghuis, C.K. (1999). *Geheel ontdaan van onbaatzuchtigheid: Het Nederlandse toelatingsbeleid voor vluchtelingen en displaced persons van 1945 tot 1956*. Amsterdam: Thela Thesis.



- Böcker, A., & Havinga, T. (1997). *Asylum migration to the European Union: Patterns of origin and destination*. Nijmegen: Institute for the Sociology of Law.
- Bosswell, C. (2003). *Burden-sharing in the new age of immigration*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Brekke, J. & Five Aarset, M. (2009). *Why Norway? Understanding asylum destinations*. Oslo: Institute for Social Research.
- Bronkhorst, D. (1990). *Een tijd van komen: De geschiedenis van vluchtelingen in Nederland*. Utrecht: Federatie VON.
- Candan, M., & Hunger, U. (2008). Nation building online: A case study of Kurdish migrants in Germany. *German Policy Studies*, 4(4), 125-153.
- Cangiano, A., & Strozza, S. (2008). Foreign immigration in Southern European receiving countries: New evidence from national data sources. In C. Bonifazi, M. Okólski, J. Schoorl, & P. Simon (red.), *International migration in Europe: New trends and new methods of analysis* (pp. 153-177). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Castles, S., Loughna, S., & Crawley, H. (2003). *States of conflict: The causes of forced migration to the EU*. Londen: Institute for Public Policy Research.
- Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 (2006). Advies. In Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, WODC, & Significant (red.), *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000: De asielpprocedure (deel 1)* (pp. 7-27). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Day, K., & White, P. (2001). Choice or circumstance: The UK as the location of asylum applications by Bosnian and Somali refugees. *GeoJournal*, 55(1), 15-26.
- Doeschate, J.W. ten (1993). *Asielbeleid en belangen: Het Nederlandse toelatingsbeleid ten aanzien van vluchtelingen in de jaren 1968-1982*. Hilversum: Verloren.
- Dijk, P. van (1985). Asiel- en vluchtelingenrecht en de rechten van de mens. In J.A. Hoeksma, R.W. Loeb, & E.W. Vierdag (red.), *Asiel- en vluchtelingenrecht: Inleiding en commentaren* (pp 1-45). Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Erf, R. van der, Heering, L., & Spaan, E. (2006). A cohort approach to measuring the asylum procedure. In M. Poulain, N. Perrin, & A. Singleton (red.), *THESIM: Towards Harmonised European Statistics on International Migration* (pp. 289-319). Louvain-la-Neuve: Presses universitaires de Louvain.
- ECRE (2003). *ECRE Country Report 2002*. Brussel/Londen: ECRE.
- ECRE (2004). *ECRE Country Report 2003*. Brussel/Londen: ECRE.
- ECRE (2006). *ECRE Country Report 2005*. Brussel/Londen: ECRE.
- Esveldt, I., Kulu-Glasgow, I., Schoorl, J.J., & Solinge, H. van (1995). *Migratiemotieven, migratienetwerken en partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland*. Den Haag: NIDI.

- European Migration Network (2007). *Annual policy report 2006 Sweden*. Stockholm: Swedish Statistics (SCB).
- European Migration Network (2009). *Policy report 2008 of the national contact point of Germany in the European Migration Network*. Neurenberg: Federal Office for Migration and Refugees.
- European Migration Network (2010a). *Policy report 2009 of the national contact point of Germany in the European Migration Network*. Neurenberg: Federal Office for Migration and Refugees.
- European Migration Network (2010b). *Policies on reception, return and integration arrangements for, and numbers of, unaccompanied minors – An EU comparative study*. Brussel: Europese Commissie.
- Fernhout, R. (1990). *Erkenning en toelating als vluchteling in Nederland*. Deventer: Kluwer.
- Gärtner, M. (2006). *EUR macro data*. St. Gallen: University of St. Gallen.
- Gijsberts, M. (2005). Opvattingen van autochtonen en allochtonen over de multi-etnische samenleving. In SCP, WODC, & CBS (red.), *Jaarrapport Integratie 2005* (pp. 189-205). Den Haag: SCP/WODC/CBS.
- Griffiths, D., Sigona, N., & Zetter, R. (2005). *Refugee community organisations and dispersal: Networks, resources and social capital*. Bristol: Policy Press.
- Grütters, C. (2003). *Asiëdynamiek: Een systeemodynamische analyse van de Nederlandse asielprocedure in de periode 1980-2002*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Grütters, C. (2006). *Effecten van groepsgebonden asielbeleidsmaatregelen: Een studie op verzoek van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken*. Den Haag: ACVZ.
- Guiaux, M., Uiters, A.H., Wubs, H., & Beenackers, E.M.Th. (2008). *Uitgenodigde vluchtelingen: Beleid en de maatschappelijke positie in nationaal en internationaal perspectief*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en Beleid 266.
- Hatton, T.J. (2004). Seeking Asylum in Europe. *Economic Policy*, 19(38), 5-62.
- Hatton, T.J. (2005). European Asylum Policy. *National Institute Economic Review*, 194(1), 106-119.
- Hedström, P. (2005). *Dissecting the social: On the principles of analytical sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heelsum, A. van (2005). Afrikanen in Nederland. *Bevolkingstrends*, 53(3), 83-89.
- Hessels, T. (2004). Iraniërs in Nederland. *Bevolkingstrends*, 52(2), 54-58.
- Hoeksma, J.A. (1982). *Tussen vrees en vervolging: Een inleiding in het vluchtelingenrecht*. Assen: Van Gorcum.
- Home Office (2003). *Asylum statistics United Kingdom 2002*. Londen: Home Office.
- Home Office (2007). *Asylum statistics United Kingdom 2006*. Londen: Home Office.

- Home Office (2008). *Asylum statistics United Kingdom 2007*. Londen: Home Office.
- INDIAC (2010). *Evaluatie beleidswijzigingen Somalië*. Rijswijk: Immigratie en Naturalisatiedienst.
- Jennissen, R.P.W. (2004). *Macro-economic determinants of international migration in Europe*. Amsterdam: Dutch University Press.
- Jennissen, R., & Wissen, L. van (2003). Internationale vluchtelingenstromen op mondiaal en Europees niveau. *Vrede en veiligheid*, 32(1), 70-88.
- Kaplan, S. (2008). The remarkable story of Somaliland. *Journal of Democracy*, 19(3), 143-157.
- Kleist, N. (2004). *Nomads, sailors and refugees: A century of Somali migration*. Brighton: University of Sussex.
- Kolmannskog, V., & Myrstad, F. (2009). Environmental displacement in European asylum law. *European Journal of Migration and Law*, 11(4), 313-326.
- Koser, A., & Pinkerton, C. (2002). *The social networks of asylum seekers and the dissemination of information about countries of asylum*. Londen: Home Office, Research Development and Statistics Directorate.
- Kosic, A., & Triandafyllidou, A. (2007). Italy. In A. Triandafyllidou & R. Gropas (red.), *European immigration: A sourcebook*. (pp. 185-197). Aldershot: Ashgate Publishing.
- Kromhout, M.H.C. (2006). De beleidstheorie van de Vw 2000 inzake asiel. In Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, WODC, & Significant (red.), *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. De asielpcedure (deel 1)* (pp. 43-63). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Kromhout, M.H.C., & Leijstra, Y.H. (2006). *Terugkeer en MOB bij Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen: Landelijk beleid en lokale praktijk*. Den Haag: WODC. Cahier 2006-5.
- Leenders, M.H.C.H. (1993). *Ongenode gasten: Van traditioneel asielrecht tot immigratiebeleid 1815-1938*. Hilversum: Verloren.
- Leerkes, A., Galloway, M., & Kromhout, M. (2010). *Kiezen tussen twee kwaden. Determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten*. Den Haag: WODC. Cahier 2010-5.
- Liempt, I. van, (2007). *Navigating borders: Inside perspectives on the process of human smuggling into the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Lodder, G.G. (2003). *De gevolgen van de jurisprudentie van de Raad van State voor de AC-procedure*. Leiden: Universiteit Instituut voor Immigratierecht
- Magnusson, J. (2008). A question of definition: The concept of internal armed conflict in the Swedish alien act. *European Journal of Migration and Law*, 10(4), 381-409.

- Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J.E. (1993). Theories of international migration: A review and appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431-466.
- Morton, A., Boncour, P., & Laczko, F. (2008). Human security policy challenges. *Forced Migration Review*, 10(31), 5-7.
- Neumayer, E. (2004). Asylum destination choice: what makes some West European countries more attractive than others? *European Union Politics*, 5, 155-180.
- Nicolaas, H. (2006). Bevolkingsprognose 2006-2050: Veronderstellingen over de asielmigratie. *Bevolkingstrends*, 54(4), 78-84.
- Olde Monnikhof, M., & Vreede, J. de (2004). Terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers: Evaluatie van het Terugkeerbeleid '99 en het terugkeerbeleid onder de Vreemdelingenwet 2000. In Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, WODC, Kiwa Management Consultants, & Bureau Boekhoorn Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek (red.), *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. Terugkeerbeleid en operationeel vreemdelingentoezicht* (pp. 35-95). Den Haag, Boom Juridische uitgevers.
- Reek, E.W.A. van den (2001). *Somaliërs en integratie: Een profielschets*. Tilburg: Wetenschapswinkel, Katholieke Universiteit Tilburg.
- Richmond, A.H. (1988). Sociological theories of international migration: The case of refugees. *Current Sociology*, 36(2), 7-26.
- Richmond, A.H. (1993). Reactive migration: Sociological perspectives on refugee movement. *Journal of refugee studies*, 6(1), 7-24.
- Robinson, V., & Segrott, J. (2002). *Understanding the decision-making of asylum seekers*. Londen: Home Office.
- Spijkerboer, T.P., & Vermeulen, B.P. (2005). *Vluchtelingenrecht*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Sporton, D., Valentine, G., & Nielsen, K. (2005). *Somali migration to the UK*. Swindon: Economic and Social Research Council (Project briefing note).
- Sprangers, A., & Nicolaas, H. (2008). Laagste aantal asielverzoeken sinds 1988. *Bevolkingstrends*, 56(1), 30-31.
- Stravopoulou, M. (2008). Drowned in definitions? *Forced Migration Review*, 10(31), 11-12.
- Thielemann, E.R. (2004). Why EU policy harmonisation undermines refugee burden-sharing. *European Journal of Migration and Law*, 6(1), 47-65.
- Tillaart, H. van den, & Warmerdam, J. (2002). *Irakese vluchtelingen in Nederland*. Nijmegen: ITS, Instituut voor Beleid en Samenleving.
- Troeller, G.G. (2003). *Refugees in contemporary international relations: Reconciling state and individual sovereignty*. Genève: UNHCR.
- UNHCR (2003). *Asylum applications lodged in industrialized countries: Levels and trends, 2000-2002*. Genève: UNHCR.

- UNHCR (2004). *Asylum levels and trends: Europe and non-European industrialized countries, 2003*. Genève: UNHCR.
- UNHCR (2005). *Asylum levels and trends in industrialized countries, 2004*. Genève: UNHCR.
- UNHCR (2006). *Asylum levels and trends in industrialized countries, 2005*. Genève: UNHCR.
- UNHCR (2007). *Asylum level and trends in industrialized countries, 2006*. Genève: UNHCR.
- UNHCR (2008). *Asylum levels and trends in industrialized countries, 2007*. Genève: UNHCR.
- UNHCR (2009a). *Asylum levels and trends in industrialized countries, 2008*. Genève: UNHCR.
- UNHCR (2009b). *2008 Global trends: refugees, asylum-seekers, returnees, internally displaced and stateless persons*. Genève: UNHCR.
- UNHCR (2010). *Asylum levels and trends in industrialized countries, 2009*. Genève: UNHCR.
- Weiner, M. (1997). Bad neighbors, bad neighborhoods: An inquiry into the causes of refugee flows, 1969-1992. In R. Münz, & M. Weiner (red.), *Migrants, refugees, and foreign policy: US and German policies towards countries of origin* (pp. 183-228). New York: Berghahn Books.
- Wijkhuijs, L.J.J. (2007). *Administrative response to court decisions*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Wijkhuijs, V., Kromhout, M., Wubs, H., & Jennissen, R. (2009). Asielmigratie. In WODC & Maastricht University (red.), *Migratie naar en vanuit Nederland. Een eerste proeve van de Migratiekaart* (pp. 93-166). Den Haag: WODC. Cahier 2009-3.
- Wilkinson, E.C., Blom, M., Jongebreur-Telgen, H.L., & Karssen, B. (2006). Doorlooptijden asielpcedures Vreemdelingenwet 2000. In Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, WODC, & Significant, *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. De asielpcedure (deel 2)* (pp. 253-420). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Wissen, L. van, & Jennissen, R. (2008). A simple method for inferring substitution and generation from gross flows: Asylum seekers in Europe. In J. Raymer & F. Willekens (red.), *International Migration in Europe: Data, models and estimates* (pp. 235-251). Chichester: John Wiley & Sons.
- Zolberg, A., Suhrke, A., & Aguayo, A. (1989). *Escape from violence: Conflict and the refugee crisis in the developing world*. New York: Oxford University Press.

## Bijlage Richtlijnen van de Europese Unie

In de periode 2000 tot en met 2009 heeft de Europese Commissie een aantal richtlijnen vastgesteld die tot doel hebben een evenwicht te bevorderen tussen de inspanningen die de lidstaten plegen in het kader van de opvang van asielzoekers. Door in de lidstaten een gemeenschappelijk niveau van bescherming te bieden, wordt tevens getracht secundaire migratiestromen van asielzoekers te beperken.

De richtlijnen komen voort uit artikel 63 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-Verdrag), dat met de ondertekening van het Verdrag van Amsterdam (1997) aan het EG-Verdrag is toegevoegd. In het kader van de verdere harmonisatie van het asielbeleid tot een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) worden sommige reeds geïmplementeerde richtlijnen op hun gebleken tekortkomingen herzien. In deze bijlage wordt de inhoud van de richtlijnen beschreven.

### *Erkenning verwijderingsbesluiten*

In 2001 heeft de Raad van de Europese Unie (hierna: de Raad) Richtlijn 2001/40/EG vastgesteld. Deze richtlijn maakt het mogelijk dat lidstaten elkaars verwijderingsbesluiten kunnen erkennen. Een verwijderingsbesluit, gericht tegen een onderdaan van een derde land, dat door één van de lidstaten is genomen, kan op grond van deze richtlijn door een andere lidstaat als zodanig worden erkend als de onderdaan van het derde land zich op het grondgebied van die lidstaat bevindt.<sup>65</sup> Daarmee zou de richtlijn bijdragen aan een betere beheersing van migratiestromen. De richtlijn is via bestaande regelgeving in het Nederlandse recht geïmplementeerd.<sup>66</sup> In februari 2004 heeft de Raad een aanvullende regeling getroffen om de financiële gevolgen die de wederzijdse erkenning van verwijderingsbesluiten met zich meebrengt, te compenseren.<sup>67</sup>

### *Tijdelijke bescherming ontheemden*

In 2001 verscheen ook Richtlijn 2001/55/EG.<sup>68</sup> Deze richtlijn beoogt een evenwicht te bevorderen tussen de inspanningen van de lidstaten, in het geval sprake is van een massale toestroom van ontheemden uit derde landen. In de richtlijn zijn daarom minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming gedefinieerd. Het instellen van tijdelijke bescherming gebeurt op voorstel van de Europese Commissie, die tevens elk voor-

65 De officiële titel van de richtlijn luidt: 'Initiatief van de Franse Republiek met het oog op de aanneming van een richtlijn van de Raad betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen'. Pb. EU L 149 van 2 juni 2001.

66 Zie Stc. van 25 oktober 2002, nr. 206, p. 10.

67 Het betreft Beschikking 2004/191/EG van de Raad van 23 februari 2004 tot vaststelling van de criteria en uitvoeringvoorschriften voor de compensatie van de verstoringen van het financiële evenwicht die voortvloeien uit de toepassing van Richtlijn 2001/40/EG betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen, gepubliceerd in Pb. EU L 60 van 27 februari 2004.

68 Pb. EU L 121 van 7 augustus 2001. Deze richtlijn is gebaseerd op artikel 63, lid 2, onder a, EG-Verdrag.

stel van een individuele lidstaat daartoe onderzoekt.<sup>69</sup> Het is echter de Raad die kan besluiten om voor een bepaalde groep personen en voor een bepaalde periode tijdelijke bescherming in te stellen.<sup>70</sup> Voorwaarde is het bestaan van een (dreigende) massale toestroom van ontheemden, waardoor de kans bestaat dat de nationale asielprocedures overbelast raken. Een besluit van de Raad heeft tot gevolg dat de ontheemden waarop het besluit betrekking heeft in alle lidstaten tijdelijk bescherming genieten. De tijdelijke bescherming die naar aanleiding van een Raadsbesluit wordt geboden, duurt in beginsel één jaar, maar kan tot drie jaar voortduren.<sup>71</sup> Door de Nederlandse staat is de richtlijn in februari 2005 in het Nederlandse recht geïmplementeerd.<sup>72</sup> In de Vreemdelingenwet is echter geen afzonderlijke verblijfsstatus voor ontheemden gecreëerd. Als de Raad besluit om een bepaalde groep tijdelijke bescherming te bieden, zal Nederland daaraan uitvoering geven door een besluitmoratorium in te stellen (art. 43a Vw 2000).<sup>73</sup> Uiterlijk zes maanden na afloop van de periode waarin tijdelijke bescherming is geboden, volgt een besluit over de asielaanvraag. Gedurende de periode van tijdelijke bescherming heeft de ontheemde rechtmatig verblijf op grond van artikel 8, onder f, Vw 2000. Als de asielaanvraag voor afloop van de periode van tijdelijke bescherming kan worden ingewilligd, verkrijgt de betrokkene rechtmatig verblijf op grond van artikel 8, onder c, Vw 2000. In het geval na afloop van de periode van tijdelijke bescherming de situatie in het land van herkomst onverminderd slecht is en verantwoorde terugkeer nog steeds niet mogelijk is, kan de Staatssecretaris van Justitie alsnog besluiten tot het instellen van een categoriaal beschermingsbeleid.<sup>74</sup> Tot op heden heeft zich echter geen situatie voorgedaan waarin de Raad zich genoodzaakt zag voor een bepaalde groep personen tijdelijke bescherming in te stellen.

#### *Opvang asielzoekers*

Op 27 januari 2003 werd door de Raad Richtlijn 2003/9/EG vastgesteld. Het doel van deze richtlijn is om de wetgeving van de lidstaten inzake de opvangvoorzieningen van asielzoekers te harmoniseren.<sup>75</sup> Harmonisatie van de opvangvoorzieningen zou secundaire migratiebewegingen van asielzoekers tussen de EU-lidstaten kunnen beperken. De richtlijn is van toepassing op alle onderdanen van derde landen en op staatlozen, die aan

69 Een voorstel tot het instellen van tijdelijke bescherming omvat een omschrijving van de specifieke groepen die tijdelijke bescherming behoeven, de datum waarop de tijdelijke bescherming moet ingaan en een raming van de omvang van de ontheemdenverplaatsingen (art. 5 lid 2 Richtlijn 2001/55/EG).

70 Artikel 5 Richtlijn 2001/55/EG.

71 Zie artikel 4 en artikel 6 Richtlijn 2001/55/EG.

72 Besluit van 3 februari 2005 betreffende de vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 16 december 2004 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (Stb. 2005, nr. 59). Zie tevens het Besluit van 12 januari 2005 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit (Stb. 2005, nr. 25).

73 Artikel 43a Vw 2000 voorziet in een besluit- en vertrekmoratorium voor tijdelijk beschermde. Zie voor een toelichting op de toevoeging van dit wetsartikel Memorie van Toelichting bij Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de Richtlijn 2001/55/EG, TK 2002-2003, 29 031, nr. 3, p. 6.

74 EK 2003-2004, 29 031, C, p. 3.

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

de grens of op het grondgebied van een lidstaat een asielverzoek hebben ingediend, en voor zover zij als asielzoeker op het grondgebied mogen verblijven.<sup>76</sup> Voor hen voorziet de richtlijn in minimumnormen voor opvang. De richtlijn is in februari 2005 in het Nederlandse recht geïmplementeerd met publicatie van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva 2005).<sup>77</sup> Uit een in november 2007 gepubliceerd verslag van de Europese Commissie over de toepassing van de richtlijn blijkt dat op dat moment nog niet alle lidstaten Richtlijn 2003/9/EG hadden geïmplementeerd.<sup>78</sup> Bovendien werd in de betreffende evaluatie geconstateerd dat de lidstaten die de richtlijn wel hadden geïmplementeerd, onderling verschillen in de wijze waarop de richtlijn wordt toegepast.

### *Erkenning als vluchteling*

Richtlijn 2004/83/EG, ook wel de Kwalificatie- of Definitierichtlijn genoemd, werd door de Raad vastgesteld op 29 april 2004.<sup>79</sup> Deze richtlijn heeft als doel te verzekeren dat er in alle lidstaten een minimaal niveau van bescherming wordt geboden aan personen die werkelijk bescherming behoeven.<sup>80</sup> Onderlinge aanpassing van nationale bepalingen inzake de erkenning van vluchtelingen zou secundaire migratie van asielzoekers beperken, ervan uitgaande dat deze migratie deels wordt veroorzaakt door verschillen in de wetgevingen van de lidstaten.<sup>81</sup>

De richtlijn is door Nederland niet binnen de daartoe gestelde termijn,<sup>82</sup> maar op 25 april 2008 geïmplementeerd.<sup>83</sup> In de Vw 2000 is een drietal nieuwe delegatiegrondslagen geïntroduceerd (zie art. 29, lid 2; art. 31, lid 3, en art. 32, lid 2 Vw 2000). Daarmee is de mogelijkheid gecreëerd om de wijzigingen die uit de richtlijn volgen in lagere regelgeving op te nemen. Vervolgens zijn aan het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) de artikelen 3.105a tot en met 3.105f en artikel 3.122 toegevoegd, en zijn de artikelen 3.105, 3.107 en 3.114 Vb 2000 gewijzigd.<sup>84</sup> In de betreffende artikelen is onder meer opgenomen dat het (bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis) veroordeeld zijn voor een bijzonder ernstig misdrijf geldt als

76 Artikel 3 lid 1 Richtlijn 2003/9/EG is tevens van toepassing op de gezinsleden indien zij overeenkomstig het nationale recht onder het asielverzoek vallen.

77 Stc., 3 februari 2005, nr. 24, pag. 17.

78 COM (2007) 745 def.

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

80 Zie overweging 6 van Richtlijn 2004/83/EG.

81 Zie overweging 7 van Richtlijn 2004/83/EG.

82 De implementatietermijn liep af op 10 oktober 2006.

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

84 Zie Stb. 2008, nr. 134. Zie tevens TK 2006-2007, 30 925, nr. 3.



weigerings- en intrekingsgrond van de status van verdragsvluchteling, of als uitsluitingsgrond voor verlening van subsidiaire bescherming. Medio oktober 2009 heeft de Europese Commissie een voorstel voor een richtlijn aangenomen waarin een herschikking (c.q. beperkte wijziging) van de Kwalificatierichtlijn wordt voorzien.<sup>85</sup>

#### *Asielprocedure*

In Richtlijn 2005/85/EG, de zogenoemde Procedurerichtlijn, heeft de Raad minimumnormen vastgesteld voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van een vluchtelingenstatus.<sup>86</sup> Onderlinge afstemming van deze procedures zou, net als de eerder uitgebrachte richtlijnen, secundaire migratiestromen van asielzoekers tussen de lidstaten beperken. Op grond van de richtlijn is de Raad bevoegd om een gemeenschappelijke lijst van veilige derde landen op te stellen (art. 29 richtlijn) die door de lidstaten als veilig derde land van herkomst dienen te worden beschouwd (art. 31 richtlijn). Asielzoekers uit deze landen komen in dat geval niet in aanmerking voor een vluchtelingenstatus. Echter, artikel 27 lid 4 van de richtlijn verplicht de lidstaten om een asielzoeker (wederom) toegang tot de asielprocedure te bieden als de asielzoeker, na afwijzing van zijn aanvraag, niet tot het veilige derde land wordt toegelaten.

De richtlijn is op 19 december 2007 in het Nederlandse recht geïmplementeerd,<sup>87</sup> door wijziging van artikel 31 Vw 2000 en toevoeging van een nieuw artikel 31a Vw 2000. In artikel 31a Vw 2000 is opgenomen dat een asielverzoek niet zal worden aangemerkt als een herhaalde aanvraag (als bedoeld in art. 4:6 van de Algemene wet bestuursrecht) in het geval een eerdere aanvraag is afgewezen omdat de asielzoeker eerder in een veilig derde land heeft verbleven, terwijl op dat moment blijkt dat het betrokken derde land de asielzoeker niet tot zijn grondgebied heeft toegelaten.

Medio oktober 2009 heeft de Europese Commissie een voorstel aangenomen voor een richtlijn waarmee (op termijn) een herschikking (c.q. beperkte wijziging) van de huidige Procedurerichtlijn wordt beoogd,<sup>88</sup> zodat een einde komt aan de grote verscheidenheid van procedures, en de asielaanvraag van asielzoekers in alle lidstaten degelijk wordt onderzocht.

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

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

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

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

*Terugkeer*

Eind december 2008 verscheen Richtlijn 2008/115/EG, waarin gemeenschappelijke normen en procedures zijn vastgelegd ter bevordering van de terugkeer van illegale vreemdelingen, waaronder uitgeprocedeerde asielzoekers (Terugkeerrichtlijn).<sup>89</sup> In de Terugkeerrichtlijn is bepaald dat lidstaten, met inachtneming van het beginsel van *non-refoulement*, het belang van kinderen en familieleden, alsmede van de gezondheidstoestand van de betrokkene, een terugkeerbesluit kunnen uitvaardigen aan vreemdelingen die illegaal op hun grondgebied verblijven (art. 6 richtlijn). Met een terugkeerbesluit wordt de illegale vreemdeling te kennen gegeven dat hij onmiddellijk moet vertrekken. Degene die niet binnen de gestelde termijn vertrekt, kan maximaal zes maanden in vreemdelingenbewaring worden gesteld (art. 15 lid 5 richtlijn). Deze termijn kan slechts in beperkte mate, en met ten hoogste twaalf maanden, worden verlengd (art. 15 lid 6 richtlijn). Een terugkeerbesluit kan gepaard gaan met een inreisverbod voor het gehele Schengengebied, of een dergelijk inreisverbod omvatten (art. 11 richtlijn). Ten bate van de implementatie van de Terugkeerrichtlijn heeft de Minister van Justitie in juni 2010 een wetsvoorstel voor aanpassing van de Vw 2000 aan de Tweede Kamer voorgelegd (TK 2009-2010, 32 420, nr. 3).

89 Pb. EU. 2008, L 348/98.

## 7 Postkoloniale migratie

Gert Oostindie (KITLV) en Jeannette Schoolt (NIDI)

Eeuwenlang was Nederland een koloniale mogendheid. Vanaf de vroege zeventiende eeuw vertrokken Nederlanders naar de koloniën in Afrika, de Amerika's en Azië. Andersom arriveerden inwoners uit die koloniën in het 'moederland', voor korte of lange tijd, al dan niet vrijwillig. Het ging om kleine aantallen; alleen het Nederlands-Indische migratiecircuit werd uiteindelijk getalsmatig betekenisvol. De naoorlogse dekolonisaties veroorzaakten migraties van veel grotere schaal. De staatkundige breuk met Indonesië en later Suriname leidde tot omvangrijke immigratie in Nederland, waartegenover in beide gevallen slechts geringe emigratie of retouromigratie naar de voormalige kolonie stond. Het feit dat de (voormalige) Nederlandse Antillen onderdeel bleven van het Koninkrijk der Nederlanden verhinderde geenszins dat ook vanuit deze eilanden een omvangrijke immigratie op gang kwam; de blijvende staatkundige relatie bood echter ook de voorwaarden voor een sterke remigratie.

In dit hoofdstuk staat de migratie vanuit, en in mindere mate naar, de drie voormalige koloniën Indonesië, Suriname en de Nederlandse Antillen<sup>1</sup> centraal. De politieke dimensie krijgt hier nadrukkelijke aandacht. Het verloop van deze postkoloniale migraties hing immers direct samen met de wijze waarop de dekolonisatie werd afgewikkeld. Ook daarom heeft de term 'postkoloniaal' enige toelichting. In alle gevallen gaat het om migraties die direct samenhangen met het dekolonisatieproces. In het geval van Indonesië en Suriname betreft het migraties die zich grotendeels afspeelden direct voorafgaande aan, of direct volgend op de soevereiniteitsoverdracht. Dat ligt anders voor de Antillen. Deze dekolonisatie werd vooralsnog voltooid met het Statuut van 1954, dat de Antillen tot een autonoom land binnen het koninkrijk maakte. In die zin kunnen de migraties uit de Antillen dus ook als postkoloniaal worden aangeduid. Getalsmatig werd de Antilliaanse migratie echter pas drie decennia na de aanvaarding van de nieuwe rechtsorde van belang.

De beschrijving en analyse van de drie postkoloniale migraties wordt in twee chronologisch geordende paragrafen behandeld. In de eerste wordt een langetermijnperspectief gehanteerd, waarbij elk van de drie migratiestromen aan de orde komt. De tweede paragraaf bespreekt de situatie in de vroege eenentwintigste eeuw. Uit de aard der zaak zal het daar voornamelijk gaan over de migratie uit de zes eilanden die voorheen gezamenlijk de Nederlandse Antillen heetten. De slotparagraaf biedt enkele conclusies en een voorzichtige prognose.

<sup>1</sup> De aanduiding Nederlandse Antillen is naoorlogs; daarvoor werden de zes eilanden aangeduid als Curaçao en onderhorigheden of kortweg de kolonie Curaçao. In 1986 verkreeg Aruba de status aparte; sindsdien werd in officiële stukken gesproken van de Nederlandse Antillen en Aruba. Bij de opheffing van het land de Nederlandse Antillen in 2010 (10 oktober 2010) ontstond de situatie van drie Caraïbische landen (Aruba, Curaçao, Sint-Maarten) binnen het Koninkrijk der Nederlanden en drie in Nederland geïntegreerde eilanden, Bonaire, Saba en Sint-Eustatius. Om omslachtige verwijzingen te vermijden wordt in deze tekst gesproken van 'Antillen' en 'Antillianen' om (de bewoners van) de zes eilanden gezamenlijk aan te duiden.

## 7.1 Historische trends

Een vluchtige blik op de migratiestatistieken (figuren 7.1, 7.2 en 7.3) vol-  
doet om enkele belangrijke conclusies te trekken. De eerste luidt dat de  
drie postkoloniale migraties elkaar in de tijd opvolgden. De tweede con-  
clusie is dat bij de migratie uit Indonesië en Suriname sprake was van een  
sterke concentratie in de tijd rond de soevereiniteitsoverdracht, respec-  
tiefelijk in de periodes 1945-1962 en 1972-1982. Voorts valt direct op dat  
in het geval van Indonesië en Suriname de migratie naar Nederland zeer  
veel hoger lag dan die in omgekeerde richting; alleen in het geval van de  
Antillen, waar de migratie sinds de jaren tachtig een intensief karakter  
had, kan worden gesproken van substantiële (r)emigratie, al gaf ook hier  
het migratiesaldo een vrijwel permanent surplus van immigranten in  
Nederland te zien.<sup>2</sup>

### *Indië/Indonesië*<sup>3</sup>

Met de komst van de Nederlanders op de Indonesische eilanden (1619)  
ontwikkelde zich eerst handelsposten van de VOC en vervolgens ook  
een geleidelijke territoriale expansie in de archipel. Dit bracht ook migra-  
tie van Nederlanders en andere Europeanen met zich mee, aanvankelijk  
vooral op bescheiden en vaak tijdelijke basis; er vestigde zich geen per-  
manente Europese bevolkingsgroep. Dat had deels te maken met het ont-  
moedigingsbeleid van de VOC die haar monopolies angstvallig bewaakte,  
deels met de hoge sterftekans door tropische ziekten.

Koloniale oorlogen, expedities en tropische ziekten vereisten in de 19<sup>e</sup>  
eeuw de aanvoer van vooral grote aantallen soldaten: in totaal zijn tussen  
1815 en 1914 ongeveer 160.000 militairen naar Indië vertrokken, 1,5% van  
de Nederlandse jonge mannen, naast tienduizenden andere Europea-  
nen (Duitsers, Fransen, Belgen, Zwitsers). De migratie van Nederlandse  
en andere Europese burgers bleef van marginaal belang, hooguit enkele  
honderden per jaar, ondanks geleidelijk betere communicatiemogelijk-  
heden en afnemende sterfterisico's. Rond 1814 zouden er op Java niet meer  
dan 16.000 Europeanen hebben gewoond en hun afstammelingen gingen  
vrij geruisloos op in de Indonesische samenleving.

Als gevolg van betere overlevingskansen en de meerwaarde van registratie  
als Europeaan voor kinderen van gemengde afkomst, begon de Europese  
bevolking vanaf het midden van de 19<sup>e</sup> eeuw toe te nemen, tot ongeveer  
80.000 in 1903. 'Europees', omdat naar schatting een vijfde tot een kwart  
van de migranten – onder meer soldaten, handelaars, ingenieurs – uit  
andere Europese landen dan Nederland afkomstig was. Er ontwikkelde  
zich een sterk op Europa georiënteerde, gemengd Europees-Indische elite

2 Zie voor een vergelijkende historische analyse van de drie migraties Oostindie (2010), in het bijzonder pp. 21-49.

3 Deze paragraaf is vooral gebaseerd op Bosma (2010) en Willems (2001).

van plantage-eigenaren en bestuursambtenaren die vaak hun kinderen naar Nederland stuurden voor een opleiding. Nieuwkomers bleven in de 19<sup>e</sup> eeuw in de minderheid.

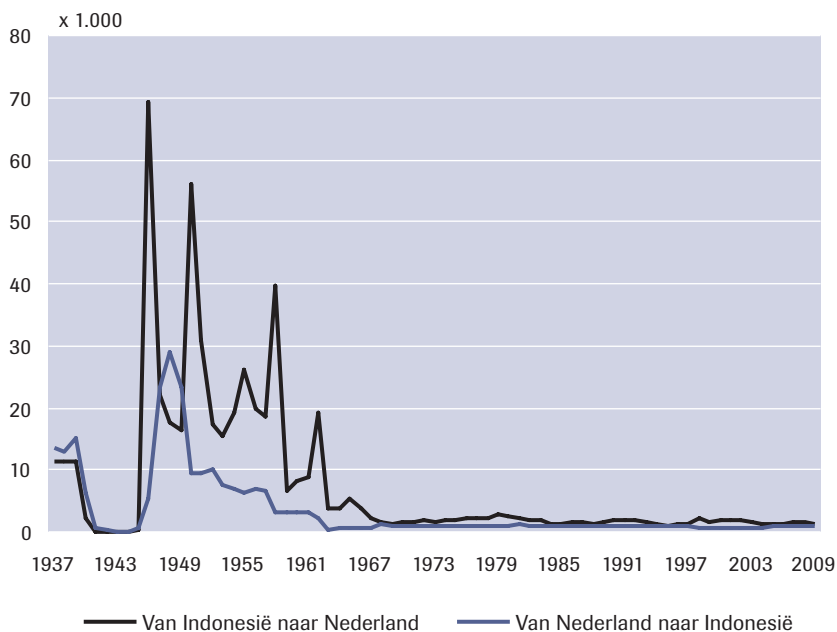
Pas na het einde van de koloniale pacificatieoorlogen kwam de burgermigratie echt op gang, onder invloed van de sterke economische expansie vanaf het begin van de twintigste eeuw die weer mede mogelijk was gemaakt door twee technologische ontwikkelingen, te weten de opening van het Suezkanaal en de opmars van het snelle stoomschip. Laatstgenoemde innovaties bekortten de reistijd tussen Nederland en Indië aanzienlijk. Net als met de militaire migratie ging het ook nu om tijdelijke migratie, dit keer echter van hoger opgeleiden en niet alleen van mannen maar ook van vrouwen en gezinnen. Indië behield het karakter van een exploitatiekolonie gebaseerd op Europees prestige waarin massale vestiging van Europeanen, zeker van minder welgestelden, niet paste. Vanuit Nederlandse optiek ging het inmiddels om aanzienlijke aantallen. Het totaal aantal Nederlanders dat tussen 1900 en 1965 naar Indië is gemigreerd, moet tussen de 140.000 en 160.000 hebben gelegen, waarvan ongeveer twee derde vóór de Tweede Wereldoorlog. Daar stond een aanzienlijke retournmigratie tegenover, zodat met recht van een circulaire migratie kan worden gesproken. Van de in Nederland tussen 1812 en 1922 geboren generaties die de kinderjaren overleefden is meer dan 1,5% als volwassene naar Indië vertrokken.<sup>4</sup> Ten opzichte van de totale bevolking in Indië (70 miljoen) bleven deze aantallen marginaal: in 1942, ten tijde van de Japanse bezetting, woonden er in Indië ongeveer 175.000 Indo-Europeanen, een kleine 100.000 *totoks* (immigranten uit Nederland), en enkele tienduizenden andere Europeanen (Oostindie, 2010, p. 25).

De Duitse bezetting van Nederland (1940) maakte een einde aan dit migratiecircuit. Pas na de bevrijding van Nederland en de capitulatie van Japan, dat sinds 1942 de kolonie bezet had gehouden, kon het passagiersverkeer weer op gang komen. Inmiddels was echter sprake van een radicaal gewijzigde politieke situatie. Op 17 augustus 1945 was de onafhankelijkheid uitgeroepen door Indonesische nationalisten onder leiding van Soekarno en Mohammad Hatta. Tot de formele soevereiniteitsoverdracht op 27 december 1949 werd beurtelings militair en diplomatiek strijd geleverd om vormgeving en afloop van de dekolonisatie. Den Haag wist Nieuw-Guinea (Papoea), zeer tegen de zin van Jakarta, nog buiten de overdracht te houden. In 1962 zag Nederland zich onder zware internationale druk gedwongen alsnog dit laatste deel van het koloniale bezit over te geven. Intussen had deze kwestie de verhoudingen tussen Nederland en Indonesië zeer doen verslechteren

4 Bosma (2010, p. 30), gebaseerd op gegevens uit de Historische Steekproef Nederland, en migratiestatistieken van het CBS.

De migratiecijfers vanuit Indonesië reflecteren dit turbulente dekolonisatieproces. Tussen 1945 en 1965 was sprake van een grote immigratiestroom richting Nederland, met de grootste pieken direct na het einde van de oorlog en in de jaren rond de soevereiniteitsoverdracht, en een laatste piek rond de overdracht van Nieuw-Guinea (figuur 7.1). In de tweede helft van de jaren veertig ging het om 125.000 personen, waarvan er zo'n 70.000 in 1946 arriveerden. In de daarop volgende jaren (1947-1949) keerden 76.000 mensen weer terug naar Indië (Nicolaas & Sprangers, 2007, p. 37). In totaal migreerden tijdens en na de dekolonisatieperiode naar schatting 300.000 mensen uit Indonesië naar Nederland. Nicolaas en Sprangers (2007, p. 38) noemen zelfs een aantal van 400.000; de verschillen hebben mogelijk te maken met het al dan niet meetellen van de tijdelijke evacués van kort na de oorlog.

**Figuur 7.1 Migratie tussen Nederland en Indonesië\***



\* Exclusief administratieve correcties.

Zie tabel b7.1 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers vanaf het jaar 2000.

Bron: CBS

Het overgrote deel van de migranten, ruim 250.000, bestond uit de juridische categorie van 'Europeanen'. Voor een deel waren dit in Nederland geboren mensen, die dus remigreerden. Een groter deel van deze Europeanen bestond uit de groep die al generaties in de kolonie woonde en veelal gemengd Euraziatisch was. Ook mensen uit deze 'in Indië gewor-

telde' groep werden, het juridische criterium volgend, wel aangeduid als 'repatrianten'. Daarnaast waren er drie kleinere groepen migranten, die niet tot de Europese bevolking werden gerekend. Dit betrof allereerst Molukse soldaten van het Koninklijk Nederlandsch-Indisch Leger (KNIL) met hun families; zij kwamen grotendeels in 1951, totaal ongeveer 12.000 mensen. Dan waren er Chinees-Indische migranten, waarschijnlijk in de orde van nog geen 10.000. Ten slotte vestigden zich, kort na de overdracht van Nieuw-Guinea, Papoea's in Nederland; dat ging vermoedelijk om slechts enkele honderden.

Sinds het midden van de jaren zestig, inmiddels dus al bijna een halve eeuw, liggen de migratiecijfers over en weer op een zeer laag niveau; tegenwoordig gaat het om ongeveer 1500 personen per jaar (met een positief migratiesaldo van rond de 500), vrijwel allen in Indonesië geboren. Op het terrein van de migratie, met inbegrip van het toelatingsbeleid, is er geen sprake meer van een bijzondere postkoloniale relatie.<sup>5</sup> Dit maakt het voor Indonesiërs bijzonder moeilijk om zich in Nederland te vestigen. De achtergrond van deze uit de dekolonisatie voortvloeiende emigraties is eenvoudig te schetsen. Vrijwel alle migranten kwamen naar Nederland uit angst voor, c.q. onvrede met het nieuwe regime in de republiek. Het Nederlandse toelatingsbeleid was zeer open, deels op juridische, deels op politieke gronden. In de eerste emigratiepiek domineerden Nederlandse remigranten, daarna de Euraziatische groep. Op grond van hun 'Europese' status, een juridische categorie die hen onderscheidde van de 'vreemde Oosterlingen' en de immense meerderheid van 'inlanders', kon ook deze tweede categorie aanspraak maken op vrije toegang tot, en volledige burgerrechten in Nederland. De Chinees-Indische immigranten behoorden grotendeels tot de hoger opgeleide, met de Europeanen 'gelijkgestelde' tussencategorie. De toegang van de Molukkers en Papoea's was politiek gemotiveerd; zij hadden in de koloniale situatie geen Nederlands burgerrecht bezeten. Politieke overwegingen waren ook leidend geweest bij de beslissing om in de jaren vijftig en de vroege jaren zestig enkele tienduizenden Euraziatische 'spijtoptanten' alsnog de gelegenheid te geven het Indonesische staatsburgerschap te verruilen voor het Nederlandse, en daarmee toegang tot het voormalige moederland te verwerven. In korte tijd 'repatrieerde' zo vrijwel de gehele (Indo-)Europese bevolking naar Nederland. Getalsmatig was dit voor Indonesië van weinig belang; de totale bevolking lag rond 1950 immers rond 77 miljoen. De emigranten vormden een klein en zowel in etnisch als sociaaleconomisch opzicht geenszins representatief deel van de Indonesische bevolking. Enkele tienduizenden uit de groep migranten die later werden aangeduid als de

5 Wel is het zo dat er jaarlijks gemiddeld zo'n 1.070 Indonesiërs in Nederland studeren (zie hoofdstuk 4). Dit is relatief veel in vergelijking met België en Duitsland. Dit kan te maken hebben met de historische banden tussen Nederland en Indonesië.

‘Indische Nederlanders’ migreerden in de jaren vijftig verder naar landen als Australië en de Verenigde Staten.

Het motief van de migraties uit Indonesië was dus overwegend van politieke aard en werd door Nederland eerder getolereerd dan aangemoedigd. Van actieve rekrutering voor de Nederlandse arbeidsmarkt was geen sprake; in dezelfde periode dat zo’n 300.000 migranten uit Indonesië zich in Nederland vestigden emigreerden ongeveer 350.000 Nederlanders naar landen als Canada en Australië, daartoe actief gestimuleerd door een overheid die meende dat het eigen land overbevolkt was.

Gezien de aard van de migratie verbaast het niet dat de samenstelling naar demografische karakteristieken gemeten vrij evenwichtig was, vooral wat betreft de geslachtsverhouding. Het ging immers primair om migratie van gezinnen. Twee derde van de Nederlandse immigranten uit Indonesië in de jaren 1948-1965 waren volwassenen in de leeftijdsgroep 30-49 jaar en kinderen onder de 15, en in de meeste jaren waren mannen en vrouwen ongeveer gelijkmatig vertegenwoordigd (CBS, statistiek buitenlandse migratie). De demografische ontwikkeling van de ‘Indische’ bevolking in Nederland is niet eenduidig weer te geven, mede omdat er van meet af aan sprake was van een hoge mate van exogamie. Volgens gegevens van het CBS telt Nederland nu 382.000 inwoners met deels Indonesische/Indische wortels, van wie inmiddels al twee derde tot de tweede generatie behoort. Worden de volgende generaties meegeteld, dat ligt het aantal ruim boven de 500.000 (Oostindie, 2010, p. 30). Daarbij dient in aanmerking te worden genomen dat gezien die hoge mate van exogamie, van generatie op generatie, dit ‘deels’ een cruciale toevoeging is.

De uitsnede uit de Indonesische bevolking die tussen 1945 en de vroege jaren zestig naar Nederland migreerde is dus niet representatief. Andersom kan wel worden vastgesteld dat vrijwel de gehele juridisch Europese bevolking uit het voormalige Indië ‘repatrieerde’. Dat betekent dat er sindsdien geen sprake was van doorlopende gezinshereniging, evenmin van het ontstaan van een betekenisvolle transnationale gemeenschap. Dit komt duidelijk tot uiting in de migratiecijfers sinds het midden van de jaren zestig, met zeer lage cijfers voor zowel emigratie als immigratie, zeker in aanmerking genomen de enorme omvang van de Indonesische bevolking (thans ruim 240 miljoen). Migrantengroepen uit Indonesië hebben in geen enkel opzicht nog een geprivilegieerde toegang tot Nederland en hebben evenmin andere redenen om zich als migranten juist op het koloniale moederland te richten.

### *Suriname*<sup>6</sup>

Ook tussen Nederland en Suriname bestond gedurende de gehele koloniale periode een constant, maar in omvang zeer bescheiden migratiecircuit.

6 Deze paragraaf is voornamelijk gebaseerd op Oostindie en Klinkers (2001, II, pp. 225-250).



Het ging aanvankelijk voornamelijk om repatriërende plantersfamilies en bestuurders, later ook om leden van de lokale elite, studenten, en een enkele arbeider. In 1892 werd het Nederlandschap, dat in Indië slechts werd toegekend aan de zeer kleine (Indo-)Europese minderheid, toegekend aan alle inwoners van de twee Caraïbische koloniën. Er bestonden dus geen juridische beletselen tegen overtocht naar en vestiging in Nederland, maar dit had nog weinig reële betekenis. In de vooroorlogse periode bestond de totale Surinaamse gemeenschap in Nederland uit nog geen 1.000 personen. Naoorlogs nam de migratie vanuit Suriname toe; studie en werk waren de belangrijkste motieven. Rond 1960 werd de omvang van de Surinaamse gemeenschap in Nederland geschat op 13.000, tien jaar later op bijna 30.000 (Schoorl, 1982).

In de volgende jaren tekende zich een ingrijpende ontwikkeling af. Begin 1974 deelde het zojuist aangetreden kabinet-Arron mee dat Suriname eind 1975 onafhankelijk zou zijn. Inderdaad droeg Nederland op 25 november 1975 de soevereiniteit over aan de republiek Suriname. Deze abrupte dekolonisatie was in Suriname zeer omstreven en hing in de politieke arena meermalen aan een zijden draadje. Vrijwel direct ging zich een massale uittocht naar Nederland aftekenen, gevoed door twijfels over de te verwachten ontwikkelingen na de onafhankelijkheid. Juridisch waren er nog geen belemmeringen. Tot de datum van de soevereiniteitsoverdracht bezat iedere Surinamer immers het Nederlandschap en daarmee het recht van toegang tot en vestiging in Nederland.

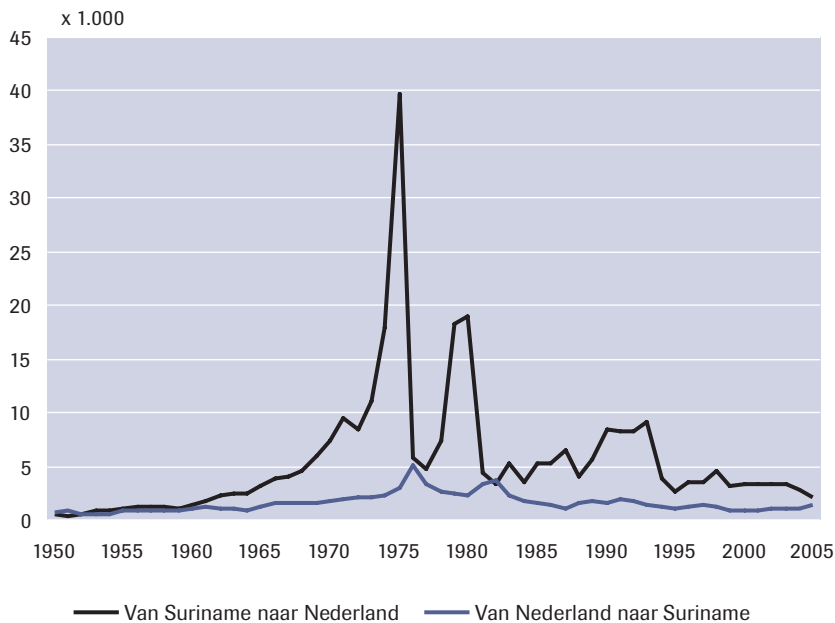
De uittocht werd door beide regeringen als onwenselijk gezien; gelijktijdig waren zij gewikkeld in een hectisch onderhandelingsproces over de condities van de soevereiniteitsoverdracht dat voor beide partijen hoe dan ook diende te worden bekroond met een staatsrechtelijke scheiding. In deze context streefde het kabinet-Arron, in een poging de binnenlandse oppositie de wind uit de zeilen te nemen, naar verruiming van de werking van het Nederlandschap. Het Nederlandse kabinet-Den Uyl stelde zich noodgedwongen toegeeflijk op om de gewenste soevereiniteitsoverdracht niet in gevaar te brengen.

Het resultaat was een toescheidingsovereenkomst inzake nationaliteiten en een hieraan gekoppelde overeenkomst inzake verblijf en vestiging van wederzijdse onderdanen. Deze was aanmerkelijk ruimer dan Nederland aanvankelijk had gewenst. Niet alleen werd bepaald dat allen die in Suriname waren geboren, maar zich op 25 november 1975 in Nederland hadden gevestigd het Nederlandschap behielden, maar ook konden Surinamers tot 25 november 1980 het Nederlandschap alsnog en op betrekkelijk soepele voorwaarden verwerven.

De migratiestatistieken weerspiegelen deze voor de jonge republiek dramatische geschiedenis (figuur 7.2). De naoorlogse (retour)migratie richting Suriname kende slechts enkele bescheiden pieken, voornamelijk kort na de onafhankelijkheid en na het aflopen van de toescheidingsovereenkomst. Het betrof waarschijnlijk grotendeels mensen die in Nederland

niet konden aarden en besloten om toch terug te keren. De emigratie daarentegen, die vanaf het midden van de jaren zestig een gestage groei liet zien, bereikte met tegen de 58.000 migranten een ongekende hoogte in 1974-1975 en bleef aanhouden tot eind 1980 (55.000 in de jaren 1976-1980, met een piek in 1979-1980), tot kort voordat de 'spijtoptantenclausule' kwam te vervallen. Ook sindsdien is het migratiesaldo voor Suriname negatief gebleven. Wel namen de omvang van de migratiebewegingen en het verschil tussen emigratie en immigratie na de eeuwwisseling snel in belang af.

**Figuur 7.2 Migratie tussen Nederland en Suriname\***



\* Exclusief administratieve correcties.

Zie tabel b7.1 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers vanaf het jaar 2000.

Bron: CBS

De exodus had vooral in Suriname in alle sferen grote consequenties. Ook demografisch is het beeld duidelijk: de omvang van de Surinaamse gemeenschap in Nederland groeide van nog geen 30.000 in 1970 tot 165.000 begin 1981 en 303.000 in 2000 (inclusief de tweede generatie met deels Surinaamse wortels). De bevolking in het land zelf was eind 1975 teruggelopen tot minder dan 350.000 en lag in 2000 rond de 467.000. Begin 1981 woonde ongeveer een derde van de totale Surinaamse bevolking

in Nederland.<sup>7</sup> Dat aandeel is sindsdien verder opgelopen: nu wonen – inclusief de tweede generatie – bijna vier op de tien Surinamers in Nederland.<sup>8</sup> De demografische groei van de transnationale Surinaamse gemeenschap tekende zich dus voornamelijk in Nederland af. Net als voor de Indische gemeenschap dient daarbij te worden aangetekend dat cijfers over deze groei in zoverre vertekend zijn, dat er althans onder de Afro-Surinaamse bevolking sprake is van sterke exogamie.

Anders dan de migratie uit Indonesië weerspiegelde de uittocht uit Suriname de bevolkingssamenstelling vrij adequaat; alleen de bevolking uit de binnenlanden (inheems en marrons) was ondervertegenwoordigd. Dit betekent dat de migratie het karakter had van migrerende gezinnen, dat alle sociaaleconomische klassen participeerden, en dat de etnische samenstelling gemengd was. In 1972, voorafgaand aan de grote emigratiegolven bestond de bevolking in Suriname voor ruim een derde uit Hindostanen, voor iets minder dan een derde uit creolen en voor 15% uit Javanen. Volgens schattingen zou nu ongeveer 41% van de Surinamers in Nederland creools zijn en 36% Hindostaans (Choenni & Harmsen, 2007); een op andere gegevens en veronderstellingen gebaseerde schatting van Garsen et al. (2006) komt uit op respectievelijk 48 en 43%.

Waar de migratie vanuit Indië/Indonesië vrijwel volledig wordt verklaard door de politieke context, ligt dit voor Suriname ingewikkelder. De katalysator voor de exodus was weliswaar de aankondiging van de onafhankelijkheid, bij uitstek een politieke factor. Dat zoveel Surinamers kozen voor Nederland moet echter worden toegeschreven aan meerdere factoren. Allereerst was daar het grote verschil in welvaart en voorzieningen, inclusief onderwijs, tussen beide landen en de kennelijke verwachting, in de daarop volgende decennia bewaarheid, dat deze kloof niet zou vermindere. Een tweede factor was onzekerheid over de politieke stabiliteit, deels ook wel samenhangend met beduchtheid voor etnische spanningen; dat laatste bleek minder relevant, het eerste wel, getuige de militaire periode. De staatsrechtelijke vormgeving van het dekolonisatieproces leverde een derde *push*-factor op: tot tweemaal toe was er een prikkel om een deadline voor te zijn (25 november 1975 en 1980). De vierde factor won in het proces aan gewicht, namelijk kettigmigratie en gezinshereniging. Naarmate de omvang van de Surinaamse gemeenschap in Nederland groeide nam, zo kan worden verondersteld, de psychologische afstand tussen beide landen af en kon ook Nederland gemakkelijker een thuis worden voor migranten uit Suriname.

7 Gebaseerd op VN-schatting van de bevolking van Suriname en CBS-gegevens over de bevolking van Surinaamse herkomst in Nederland.

8 Tellen we alleen de eerste generatie nog mee, dan gaat het om een kwart van de totale bevolking.

Aan de ontvangende kant is de politieke context onmiskenbaar de dominante factor. Tot 25 november 1975 konden Surinamers hun uit de koloniale periode stammende recht op het Nederlanderschap onbeperkt uitoefenen. Meermalen is in Haagse kringen onderzocht of dit recht kon worden beperkt; steeds weer werd geconcludeerd dat dit juridisch wellicht mogelijk, maar politiek onwenselijk was. Uitgesproken politiek was de beslissing de optie voor keuze voor het Nederlanderschap nog tot 1980 te verlengen. In de jaren tachtig werd bovendien betrekkelijk soepel omgegaan met toelating en naturalisatie van politieke vluchtelingen voor het militaire regime. Steeds waren hier de uit de koloniale tijd stammende relaties bepalend; zij faciliteerden de Surinaamse migratie naar Nederland. Van gerichte werving van Surinaamse migranten voor de Nederlandse arbeidsmarkt is vrijwel nooit sprake geweest. Wel hadden Surinamers op de Nederlandse arbeidsmarkt en in bredere zin in de samenleving het voordeel van een goede beheersing van het Nederlands, wat in sommige gevallen toelating mogelijk heeft vergemakkelijkt.

#### *De Nederlandse Antillen<sup>9</sup>*

De vooroorlogse migratie vanuit de zes eilanden, die pas naoorlogs bekend zouden worden als de Nederlandse Antillen, droeg hetzelfde karakter als de migratie in de koloniale tijd uit Suriname, maar was getalsmatig van nog geringer belang. De voor de Caraïben typerende, op slavernij gebaseerde plantagelandbouw is voor de Nederlandse Antillen nooit van groot belang geweest: de Benedenwindse eilanden waren te droog, de Bovenwindse eilanden te klein en te steil. De Antillen dankten hun welvaart aan de gunstige ligging ten opzichte van de scheepvaartroutes. De handel bracht de eilanden ook in regelmatig contact met Latijns Amerika; de oriëntatie op Nederland bleef daarentegen beperkt. Werk voor de arbeidersklasse was er weinig, tot aan de opening van de Shell-raffinerij op Curaçao (1916) en van de Lago Oil and Transport Company op Aruba (1927). De bevolking nam door de instroom van arbeidskrachten uit het omringende gebied explosief toe. Kader werd geworven in Nederland en de Verenigde Staten. Pas na de Tweede Wereldoorlog werd het contact met Nederland intensiever en werden meer mogelijkheden gecreëerd voor studie in Nederland (beurzen). Toch lag ook het naoorlogse migratieverkeer tot de jaren zeventig op een laag niveau. Daarna tekende zich een ommekeer af. In 1960 werd het aantal Antillianen in Nederland op 2500 geschat, tien jaar later op 40.000; in 2000 ging het om 107.000 mensen, waarvan ruim twee derde deel uitmaakte van de eerste generatie.

Net als Surinamers bezaten Antillianen sinds 1892 het volledige Nederlandse staatsburgerschap. Met het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (15 december 1954) werd tussen Nederland, Suriname en

9 Deze paragraaf is voornamelijk gebaseerd op Oostindie en Klinkers (2001, III, pp. 333-356).

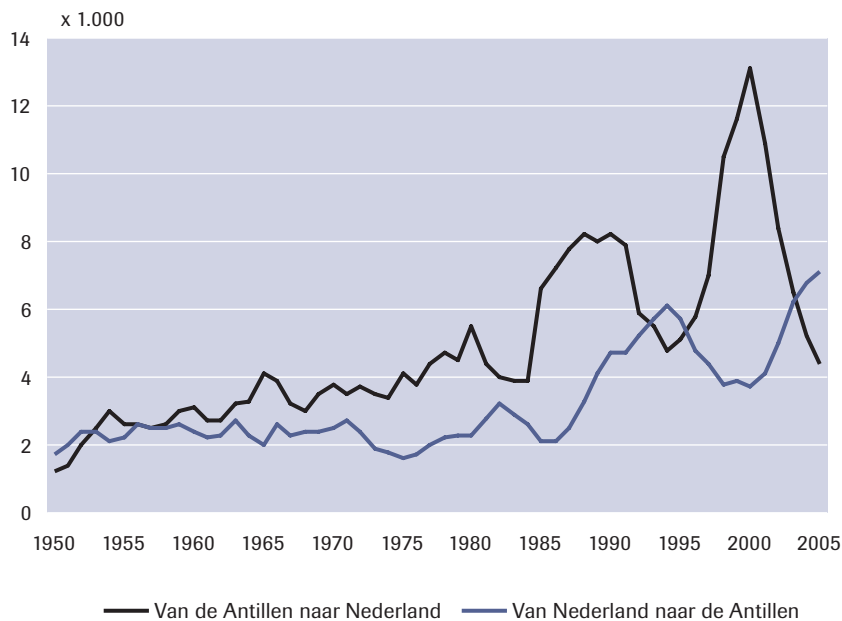
de Nederlandse Antillen een nieuwe rechtsorde overeengekomen waarin onder meer de principiële keuze voor een ongedeeld Nederlandschap werd gemaakt. Anders dan Suriname hebben het land de Nederlandse Antillen en de afzonderlijke eilanden steeds de optie van onafhankelijkheid afgewezen, een opstelling waarin Nederland moest berusten. Dit betekent dat de bewoners van de zes eilanden met het Nederlandschap het recht op vrije toegang tot en vestiging in het voormalige koloniale moederland behielden. Het proces van ontmanteling van de Antillenvan-zes, begonnen met de status aparte van Aruba in 1986, is eind 2010 (10/10/10) voornamelijk voltooid met de opheffing van het land de Nederlandse Antillen, het bereiken van de status van land van Curaçao en Sint-Maarten en de integratie van de eilanden Bonaire, Saba en Sint-Eustatius als openbare lichamen in Nederland. Deze staatkundige verwickelingen hebben geen gevolgen voor de mogelijkheden voor Antillianen om zich in Nederland te vestigen. Omgekeerd werden de restricties voor 'Europese Nederlanders' om zich op de eilanden te vestigen in het afgelopen decennium verlicht.

De gegevens over het migratieverkeer laten vanaf de jaren zeventig een aantal ontwikkelingen zien (figuur 7.3). Naast de eerdere studie- en beperkte arbeidsmigratie kwamen nu ook migratie van gezinnen en gezinshereniging op gang. Begin 1985 woonden er 53.000 Antillianen in Nederland (eerste en tweede generatie), 18% van de totale populatie Antillianen in het Koninkrijk. Ongunstige economische ontwikkelingen op de Antillen, waaronder het vertrek van Shell uit Curaçao vanwege het gebrek aan rendement van de olieraffinaderij (1985), een belangrijke economische klap voor het eiland, veroorzaakten vanaf het midden van de jaren tachtig een flinke toename van de emigratie, tot ongeveer 8.000 per jaar in de periode 1987-1991. De meeste migranten hadden een middelbare of hogere opleiding (Permanente Commissie voor Bevolkingsvraagstukken van de Nederlandse Antillen, 2000), maar ook steeds meer kansarme groepen, met name jongeren met een lage opleiding en alleenstaande moeders, raakten bij de migratie betrokken (Reindersma, 2007). Na een afname steeg de migratie naar Nederland in de tweede helft van de jaren negentig opnieuw, tot een record van ruim 13.000 in 2000. Voor Curaçao betekende dat een vertrek van zo'n 6% van de bevolking, waarvan meer dan 80% met bestemming Nederland, een grote sociaaleconomische en demografische (vergrijzing) aderlating (Van Leusden, 2001).

De bevolkingsontwikkeling van Aruba toonde een heel ander beeld. Ook daar sloot de raffinaderij uiteindelijk haar deuren (1985). Ter compensatie van deze economische rampspoed besloot de eilandregering het potentieel van tropisch vakantieparadijs te ontwikkelen. Die aanpak bleek succesvol en leidde tot een enorme vraag naar arbeid, waaraan door de lokale bevolking bij lange na niet voldaan kon worden. Als gevolg van de hoge arbeidsimmigratie had Aruba begin jaren negentig zelfs de snelst

groeïende bevolking ter wereld. Uit de Volkstelling van oktober 2000 bleek dat een derde van de 90.000 inwoners buiten het eiland geboren was, meest elders in het Caraïbisch gebied of Zuid-Amerika (Eelens, 2002; CBS Aruba, 2002, 2004). In het midden van de jaren negentig vertraagde de economische groei en stabiliseerde de immigratie zich. Door de gunstige economische ontwikkelingen en de beperkte oriëntatie op Nederland is het migratieverkeer met Nederland van vrij marginaal belang.

**Figuur 7.3 Migratie tussen Nederland en de Nederlandse Antillen/Aruba\***



\* Exclusief administratieve correcties.

Zie tabel b7.1 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers vanaf het jaar 2000.

Bron: CBS

Anders dan voor Indonesië en Suriname was ook de remigratie naar de Antillen substantieel, in een enkel jaar zelfs groter dan de migratie richting Nederland. De (r)emigratietrend volgt, op een lager niveau en met enige vertraging, de ontwikkeling van de immigratie. Omdat de terugkeer in de eerste jaren na een immigratiepiek doorgaans vrij hoog ligt, was het migratiesaldo na deze immigratiepieken (1993-1995 en opnieuw 2004-2006) negatief. Het grootste deel van de migratie richting Antillen betreft retourmigratie; gaandeweg begon zich ook een proces van circulaire ('draaideur')migratie af te tekenen. De balans is niettemin een structureel vertrekoverschot vanuit de Antillen.

Het verloop van de Antilliaanse migratie kende minder extreme pieken dan voor Suriname het geval was, maar overigens is ook hier het demografisch effect voor het zendende land aanzienlijk. Op de zes eilanden wonen in totaal ongeveer 300.000 mensen; de omvang van de Antilliaanse bevolking in Nederland is 135.000, ofwel bijna een derde. De beschikbare cijfers omtrent de afkomst van de Antilliaanse migranten maken het moeilijk om harde uitspraken te doen over hun eilandelijke afkomst. Wel kunnen wij er veilig van uitgaan dat het overgrote deel van de Antilliaanse migranten afkomstig is van Curaçao. De sterke migratieband van Curaçao met Nederland blijkt ook uit het feit dat binnen de Antillen bijna de helft van de bevolking op Curaçao woont en een derde op Aruba, terwijl van de eerste generatie Antillianen in Nederland ruim drie kwart op Curaçao geboren is, en 16% op Aruba (gegevens over 2004, Harmsen, 2005, p. 22). De massaliteit van de migratie uit Curaçao impliceerde dat ook hier weer sprake was van het vertrek van een min of meer representatieve – zij het jongere – dwarsdoorsnede van de eilandbevolking. De *push*-factoren voor de migratie naar Nederland kwamen deels overeen met die voor Suriname. Voor de Antillen en in het bijzonder Curaçao speelde allereerst het grote verschil in welvaart en voorzieningen een cruciale rol. Hoge werkloosheid en aanhoudend ongunstige of op zijn best onzekere perspectieven vertaalden zich in hoge emigratiecijfers en achterblijvende remigratiecijfers. Ook de factor kettingmigratie was van toenemend belang. Het ontstaan van een transnationale Antilliaanse gemeenschap bevorderde en reflecteerde dat de praktische en psychologische afstand tussen Nederland en de eilanden, vooral Curaçao, steeds geringer werd.

Daarentegen speelden politieke factoren geen belangrijke rol aan de aanbodzijde. Rond 1990 was al duidelijk dat Nederland beruiste in blijvende banden met de eilanden, zodat onafhankelijkheid en het verlies van het Nederlanderschap geen reële zorg was. De verwickelingen tussen de eilanden onderling of op elk van de afzonderlijke eilanden gaven evenmin aanleiding tot een politiek gemotiveerde vlucht naar Nederland, zoals dat in Suriname in de jaren tachtig wel aan de orde was geweest. Aan Nederlandse zijde was, afgezien van enkele kortlopende experimenten in de jaren zestig, geen sprake van actieve rekrutering van Antilliaanse arbeidsmigranten. In algemene zin moet eerder worden vastgesteld dat de migratie, waarin het aandeel van de kansarme Curaçaose lagere klasse steeds sterker werd, in Nederland toenemende weerstand opriep. Dit leidde opnieuw tot Haagse, veelal binnenskamers gevoerde discussies over mogelijkheden om deze migratie met wettelijke middelen een halt toe te roepen. Pas na 2000 zou deze aanpak ook openlijk worden bepleit. Net als eerder in het geval van de Surinaamse migratie strandden deze voor-nemens op het principe van ongedeeld Nederlanderschap dat in het Statuut is neergelegd. Daadwerkelijke beperkingen van vrije toegang werden tot 2000 niet ingevoerd en zouden in het volgend decennium, ondanks versterkte

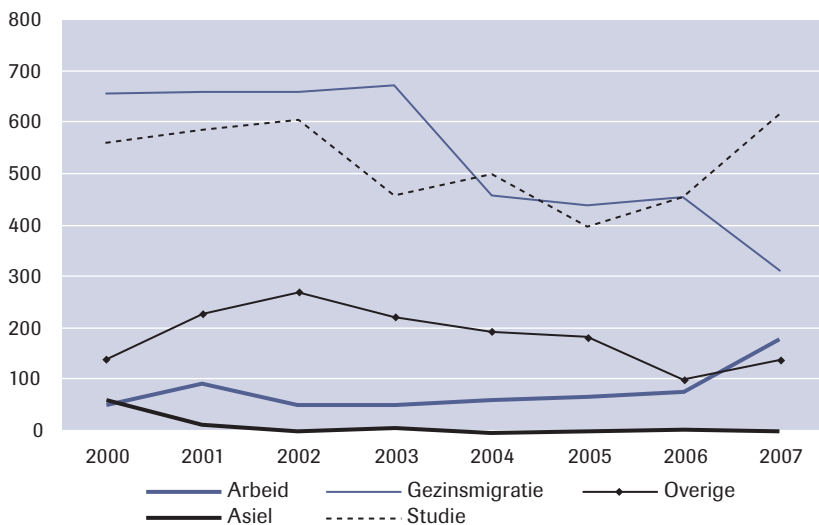
en nog voortdurende pogingen, evenmin worden gerealiseerd. In dat decennium was de Antilliaanse migratie de enig overgebleven substantiële postkoloniale migratie, en tevens was zij de enige postkoloniale migratie gebleven die enigszins het karakter van een tweerichtingsverkeer droeg.

## 7.2 Trends vanaf 2000

### Indonesië

In het afgelopen decennium lag de wederzijdse migratie tussen Indonesië en Nederland op een zeer laag niveau, met een miniem immigratiesurplus in Nederland. Afgezet tegen de totale bevolking van Indonesië, de totale emigratie uit Indonesië, de omvang van de Nederlandse bevolking of de totale immigratie in deze periode zijn deze aantallen verwaarloosbaar. Voor Indonesiërs geldt hetzelfde restrictieve toelatingsbeleid als voor inwoners van andere niet-westerse landen. Ook buiten de strikt juridische sfeer is er geen sprake meer van comparatieve voordelen van en voor potentiële Indonesische migranten boven andere niet-westerse migranten, daar het Nederlands vrijwel uit Indonesië is verdwenen. Gezinshereniging werd in het afgelopen decennium opgevolgd door studie als belangrijkste immigratiemotief, met daarnaast kleinere aantallen au pairs en arbeidsmigranten (figuur 7.4). Daarmee heeft de migratie het patroon aangenomen van migratie uit derdewereldlanden; van de kenmerken van (post)koloniale migratie is niets meer te bespeuren.

**Figuur 7.4** Immigratie van personen met de Indonesische nationaliteit, naar geregistreerd migratiemotief



Zie tabel b7.2 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

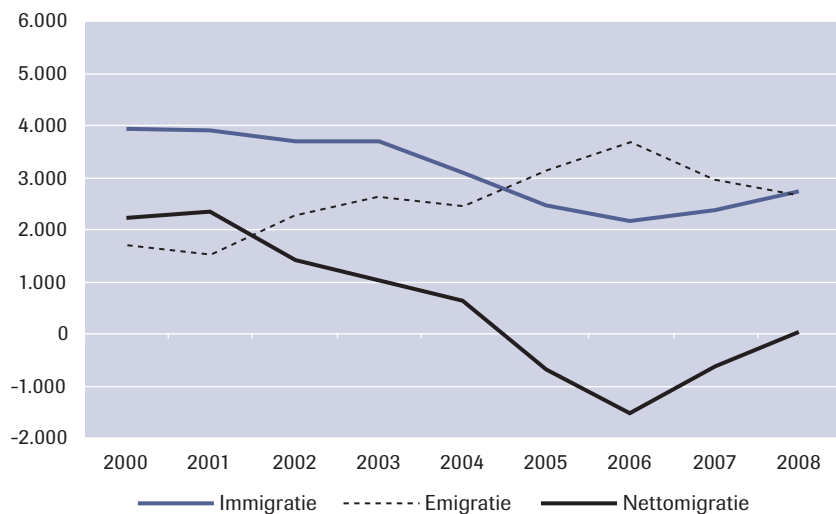
Bron: CBS



### Suriname

Opmerkelijk is dat ook het migratieverkeer tussen Suriname en Nederland in het afgelopen decennium op een laag niveau kwam te liggen: jaarlijks immigreren niet meer dan ongeveer 4.000 personen van Surinaamse herkomst.<sup>10</sup> Sinds 2003 is deze bescheiden immigratie nog gehalveerd, hoewel er de laatste jaren weer een kleine opleving te zien is (2.700 in 2008). Omdat de emigratie een tegengestelde trend laat zien, is het migratiesaldo tussen 2005 en 2007 negatief geweest. Momenteel houden immigratie en emigratie elkaar in evenwicht (figuur 7.5). In Suriname was althans tot 2010 sprake van een politiek stabiele situatie en economisch herstel, hetgeen de drang tot emigratie wellicht zal hebben verminderd. Waarschijnlijk van meer belang was dat er geen sprake meer is van een preferentieel toelatingsbeleid voor migranten uit Suriname.

**Figuur 7.5 Migratie van personen van Surinaamse herkomst\***



\* Inclusief administratieve correcties.

Zie tabel b7.4 in de bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

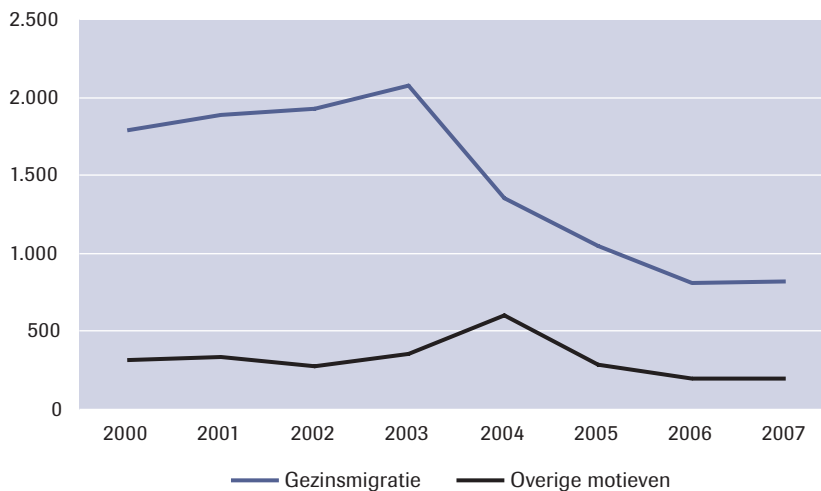
Bron: CBS

De belangrijkste mogelijkheid voor Surinamers zonder de Nederlandse nationaliteit om een verblijfs- of vestigingsvergunning voor Nederland te krijgen is gezinshereniging of een huwelijk met een in Nederland wonende partner (gezinsvorming) (figuur 7.6), maar die mogelijkheid is sinds eind 2004 verder beperkt door een verscherping van de leeftijds- en inkomenseisen voor toelating vanwege gezinsvorming. Vooral de inkomenseis lijkt tot een daling van het aantal verleende vergunningen te hebben geleid

10 Volgens de CBS-definitie: kenmerk dat weergeeft met welk land een persoon verbonden is op basis van het geboorteland van de ouders of van zichzelf. De basis van deze figuur is dus een andere dan die van figuur 2 die de migratie tussen Nederland en Suriname beschrijft.

(Leerkes & Kulu-Glasgow, 2009). Ondanks hun relatief sterke culturele kapitaal (beheersing van het Nederlands, familiebanden) is het voor Surinamers zeer moeilijk geworden zich op een andere manier legaal in Nederland te vestigen. Gegeven de omvang van de bevolking van Surinaamse afkomst in Nederland (339.000 in 2009, vergeleken met 500.000 in Suriname) en de continue mobiliteit – zij het met langzamerhand steeds kleinere migratieaantallen – kan met recht gesproken worden van transnationale netwerken, waarbij vrijwel iedereen familie en vrienden in beide landen heeft. De aanwezigheid van verwanten voor eerste opvang, de kennis van taal, het bewustzijn van de sociale en economische contrasten tussen beide landen en de redelijk betaalbare transportmogelijkheden vereenvoudigen het migratieproces. Maar de deur zit vrijwel op slot voor andere toelatingsgronden. Zo krijgen jaarlijks slechts ongeveer 100-150 Surinamers (met de Surinaamse nationaliteit) een verblijfsvergunning gericht op het volgen van een opleiding. Wellicht kan het zeer lage geregistreerde migratieniveau juist ook verklaard worden uit een combinatie van toelatingsbeperkingen en uitgebreide transnationale netwerken, die het mensen mogelijk maken om voor kortere of langere tijd Nederland te bezoeken zonder formeel te migreren.

**Figuur 7.6** Immigratie van personen met de Surinaamse nationaliteit, naar geregistreerd migratiemotief



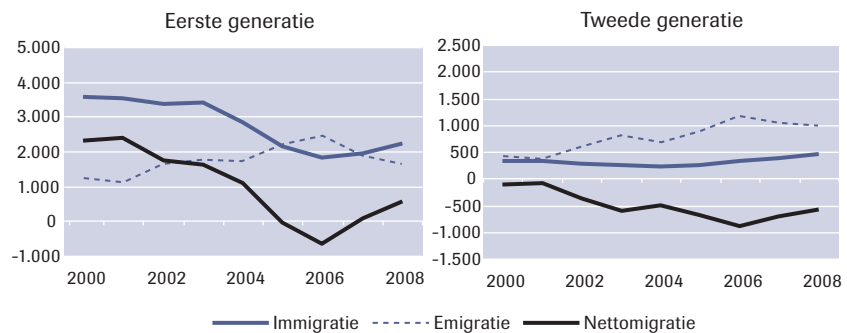
Zie tabel b7.3 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS

De Surinaamse migratie is vooral een zaak van de eerste generatie, dat wil zeggen van degenen die in Suriname geboren zijn (figuur 7.7). Aan het begin van het millennium vertrokken jaarlijks niet meer dan ongeveer 500 in Nederland geboren kinderen van Surinaamse ouders uit Nederland

(maar niet noodzakelijkerwijs naar Suriname). In 2008 was dat aantal opgelopen tot ruim het dubbele. Hoog is dat cijfer nog steeds niet. Voor leden van de tweede generatie heeft het land van de ouders kennelijk weinig meer te bieden.

**Figuur 7.7 Migratie van personen van Surinaamse herkomst naar generatie\***



\* Inclusief administratieve correcties.

Zie tabel b7.5 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

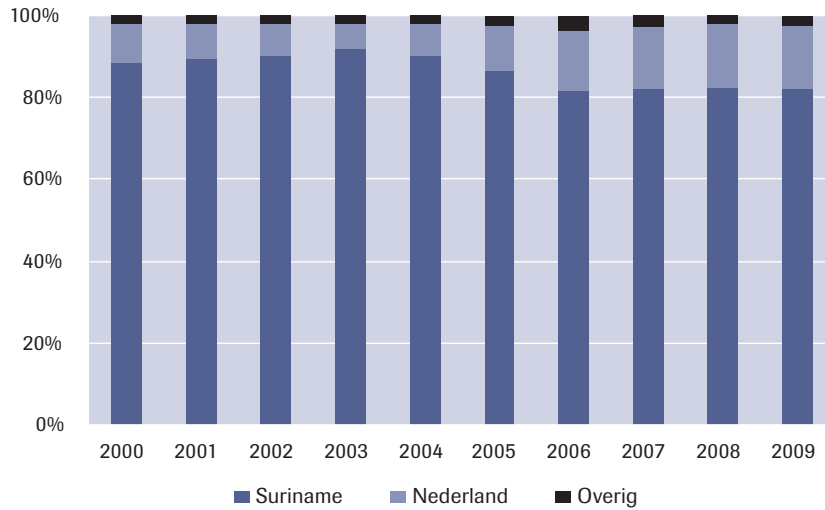
Bron: CBS

Anders dan in het geval van de Nederlandse Antillen zijn de meeste migranten uit Suriname ook daar geboren. Slechts een kleine minderheid is terugkeerder, dus in Nederland geboren; en het aandeel van de elders geboren migranten is verwaarloosbaar. Ook bij de emigranten gaat het veel meer dan in het geval van de Antillen, om mensen die terugkeren naar hun geboorteland (figuur 7.8a/b).

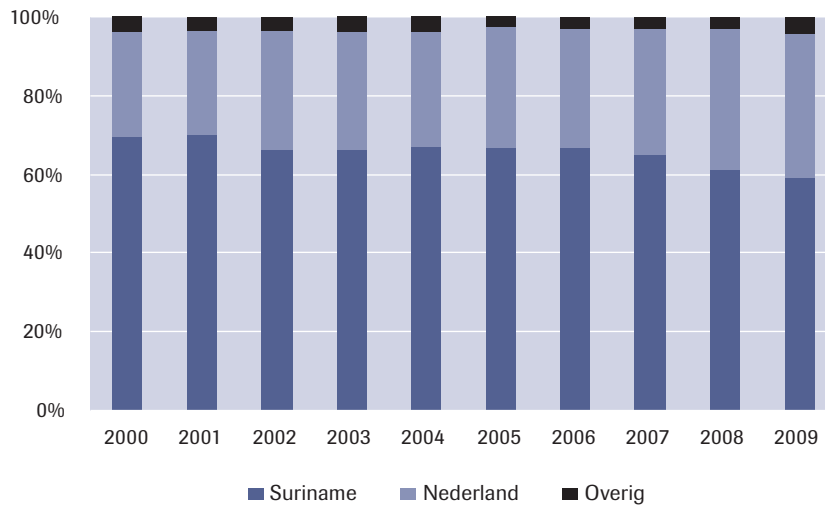
Vrouwen zijn in de meerderheid: hun aandeel in de Surinaamse immigratie ligt – met wat fluctuaties – tussen de 51 en 55%. Met uitzondering van de afgelopen twee jaar zijn ze, eenmaal in Nederland, ook honkvaster: gemiddeld was tot 2008 ongeveer vier op de tien emigranten een vrouw (figuur 7.9a/b). En de vertrekgenegtheid (als promillage van de totale in Nederland wonende bevolking met geboorteland Suriname) van vrouwen ligt onder die van de mannen (figuur 7.10). Ook gegevens naar verblijfsduur tonen dat de meest recente immigratiecohorten (2005-2006) verhoudingsgewijs wat meer remigranten tellen dan de cohorten die in het begin van het millennium naar Nederland zijn gekomen, mogelijk onder invloed van de economische crisis. De Surinaamse emigratie blijft echter, zeker vergeleken met de mobiliteit van de Antilliaanse bevolking, zeer bescheiden. Dat zal zeker te maken hebben met de immigratiebeperkingen voor Surinamers die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten. Eenmaal teruggekeerd naar Suriname is het niet eenvoudig om opnieuw een verblijfsvergunning te krijgen. Een belangrijker rem op remigratie vormen

waarschijnlijk de slechte economische vooruitzichten voor remigranten, het voortschrijdende proces van integratie en de familiebanden die in de loop der jaren in Nederland zijn ontstaan (kinderen, kleinkinderen). Vertrek uit Nederland is steeds minder aantrekkelijk geworden.

**Figuur 7.8a Immigratie vanuit Suriname, naar geboorteland**

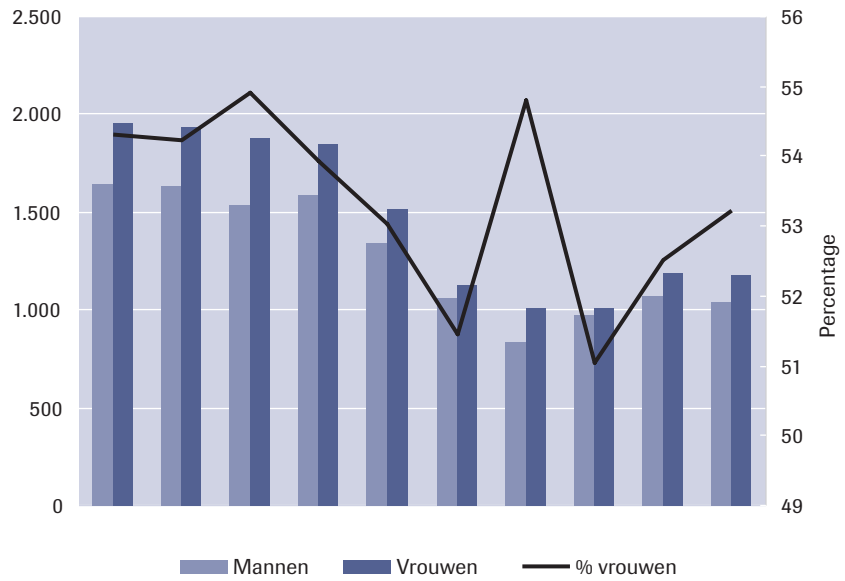


**Figuur 7.8b Emigratie naar Suriname, naar geboorteland\***

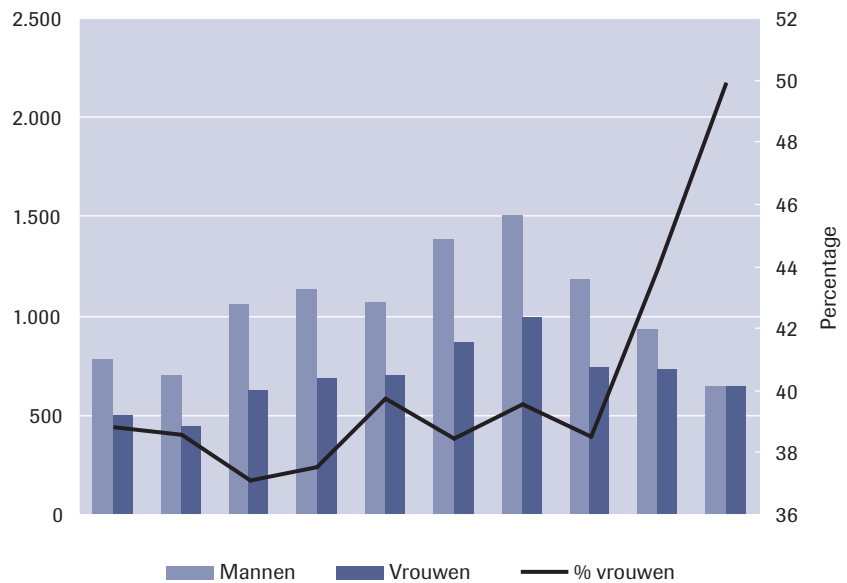


\* Exclusief administratieve correcties.  
 Zie tabel b7.7 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.  
 Bron: CBS

**Figuur 7.9a Migratie van in Suriname geboren naar Nederland, naar geslacht**

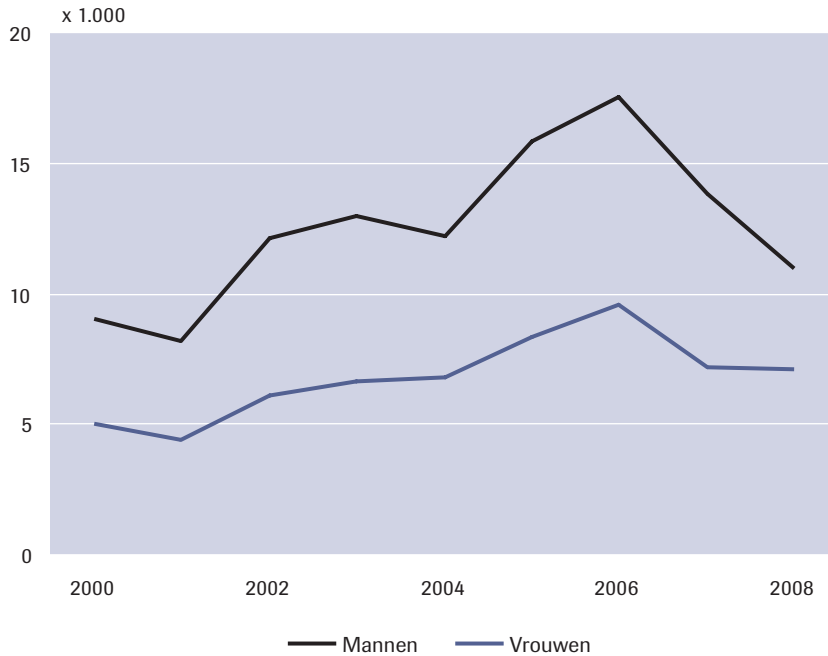


**Figuur 7.9b Migratie van in Suriname geboren uit Nederland, naar geslacht\***



\* Inclusief administratieve correcties.  
 Zie tabel b7.9 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.  
 Bron: CBS

**Figuur 7.10 Emigratie uit Nederland per 1.000 van de bevolking met geboorteland Suriname, naar geslacht\***



\* Inclusief administratieve correcties.

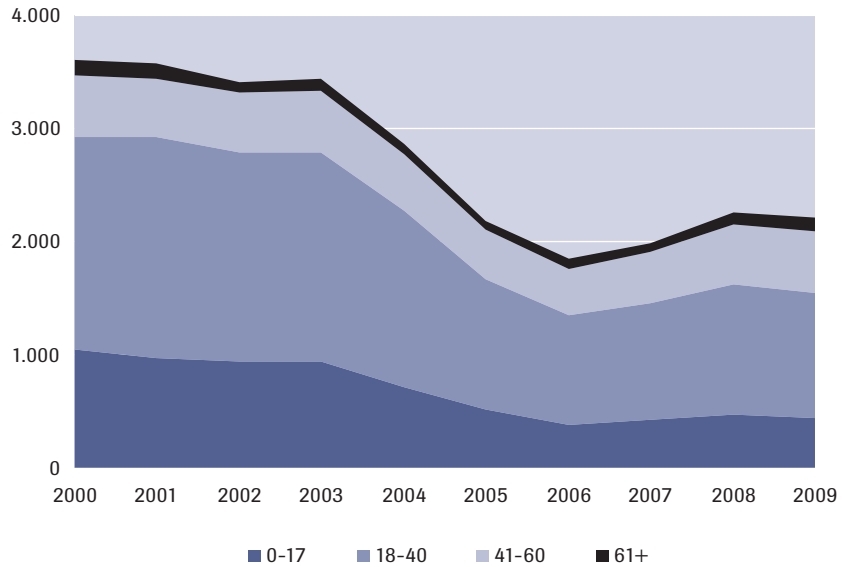
Zie tabel b7.11 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS

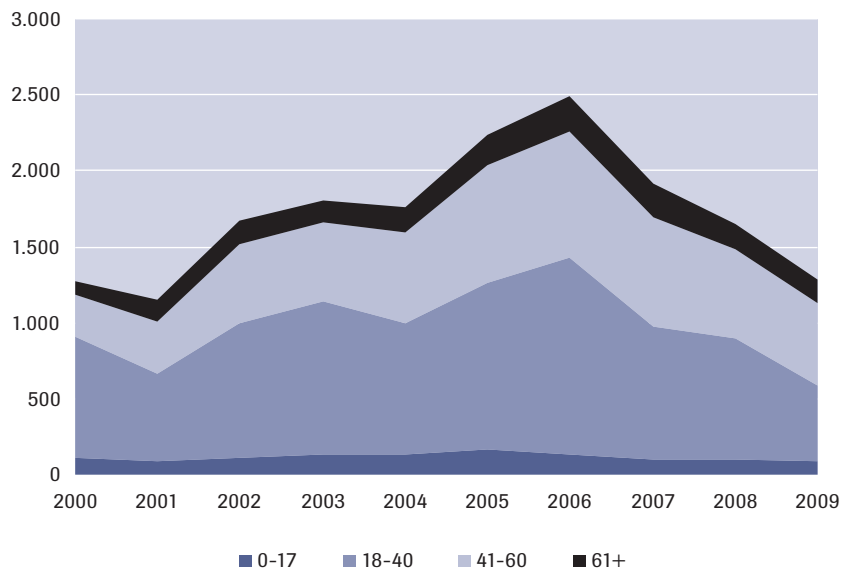
Zoals vrijwel overal vormen jonge volwassenen (van 18 tot en met 40 jaar) de belangrijkste groep immigranten (figuur 7.11a). Binnen die ruime leeftijdsgroep gaat het vooral om de 18-26-jarigen – ruim één op de vijf immigranten – degenen dus die nog met een opleiding bezig zijn, of op zoek naar (beter betaald) werk of meer ontplooiingskansen, jonge huwelijkspartners en gezinsherenigers.

Emigranten zijn vooral jonge volwassenen (van 18 tot en met 40 jaar), waarbij de dertigers in de meerderheid zijn – voor zover er al van een concentratie gesproken kan worden (figuur 7.11b). Een tweede belangrijke categorie zijn de migranten van middelbare leeftijd (van 41 tot en met 60 jaar), met een lichte oververtegenwoordiging van de veertigers. Pensioenmigratie komt vrij weinig voor, maar wel duidelijk meer dan bij Antillianen (van wie velen al op veel jongere leeftijd terugkeren). Mogelijk geeft men er de voorkeur aan om te pendelen tussen de beide landen om dichtbij kinderen en kleinkinderen en medische voorzieningen te kunnen zijn maar toch het contact met het geboorteland niet te verliezen.

**Figuur 7.11a Migratie van in Suriname geboren en naar Nederland, naar leeftijd**



**Figuur 7.11b Migratie van in Suriname geboren uit Nederland, naar leeftijd\***

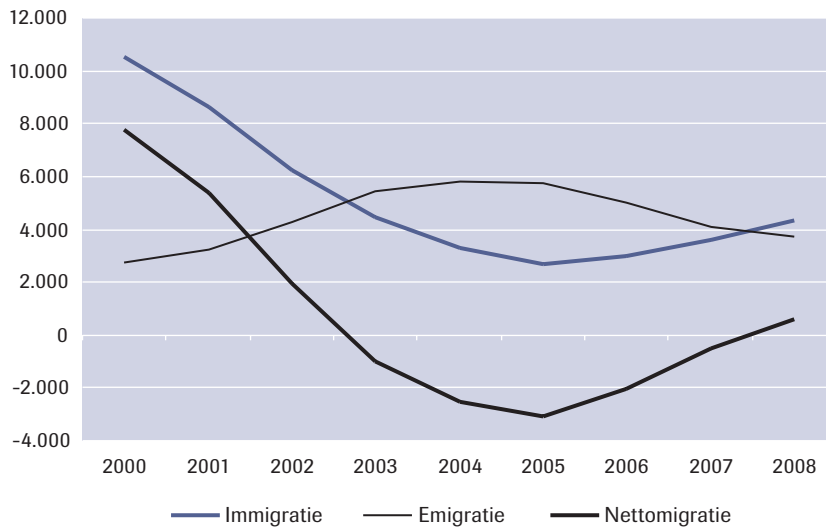


\* Inclusief administratieve correcties.  
 Zie tabel b7.12 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.  
 Bron: CBS

### De Nederlandse Antillen

Het contrast tussen de Surinaamse en de Antilliaanse, nog altijd voornamelijk Curaçaose, migratiecijfers is groot. De Antilliaanse migratie naar Nederland fluctueerde sterk: in de eerste jaren van het millennium nam de immigratie flink af, nadat die in de tweede helft van de jaren negentig juist aanzienlijk was toegenomen (ruim 13.000 immigranten in piekjaar 2000). Tegelijkertijd nam de emigratie toe zodat voor het eerst in jaren een negatief migratiesaldo ontstond (figuren 7.1 en 7.12). Er werd in deze jaren wel hoopvol gesproken over een trendbreuk. In de volgende jaren werd dit niet bewaarheid. Sinds 2005 is de immigratie opnieuw wat aangetrokken, terwijl de emigratie juist afnam. Gegevens over 2009 wijzen op verdere groei van de immigratie en een hernieuwde (lichte) toename van de emigratie.<sup>11</sup> De *push*-factoren blijven kennelijk onveranderd relevant en dominant, terwijl de crisis in Nederland en de oplopende werkloosheid potentiële migranten kennelijk niet of nauwelijks afschrikt om naar Nederland te komen.

**Figuur 7.12 Migratie van personen van Antilliaanse herkomst\***



\* Inclusief administratieve correcties.

Zie tabel b7.4 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS

11 We gebruiken hier cijfers van het Nederlandse CBS. Een vergelijking met cijfers van het Antilliaanse en Arubaanse CBS laat zich niet gemakkelijk maken vanwege verschillen in het soort gepubliceerde gegevens. Bovendien zijn emigratiecijfers doorgaans minder betrouwbaar dan immigratiecijfers omdat emigranten vaak nalaten om hun vertrek te melden (vaker dan dat immigranten er belang bij hebben om hun komst te verzwijgen). Wel is duidelijk dat Nederland voor de Antillen de belangrijkste 'leverancier' van migranten is, op afstand gevolgd door de Dominicaanse Republiek. Dat geldt voor alle eilanden, met uitzondering van Saba en St. Eustatius. Nederland is omgekeerd verreweg de belangrijkste bestemming voor Antillianen.



Overigens heeft zich, sinds rond 1990 duidelijk werd dat een staatkundig afscheid van de Nederlandse Antillen en Aruba zeer onwaarschijnlijk zou zijn, ook een bescheiden migratie van Europese Nederlanders naar de eilanden afgetekend. Getalsmatig is deze migratie voor Nederland van weinig belang; omgekeerd is de zichtbare groei van de Nederlandse gemeenschap op de eilanden zowel cijfermatig als politiek en psychologisch niet zonder betekenis

De totale omvang van de Antilliaanse gemeenschap in Nederland was in 2010 bijna 140.000.<sup>12</sup> Afgezet tegen de totale omvang van de zes eilanden, ruim 300.000, is dit al zeer aanzienlijk. Wanneer wij er weer van uitgaan dat 80% tot 90% van de migranten afkomstig is van Curaçao, waar de bevolking – illegalen uitgezonderd – thans 142.000 (2009) is, betekent dit dat het deel van de Curaçaose gemeenschap dat in Nederland woont inmiddels is opgelopen tot rond 45%.

De ontwikkelingen in het afgelopen decennium verschillen niet wezenlijk van die in de voorgaande periode. Aruba en Sint-Maarten bleven vooral veel migranten trekken, primair uit de directe omgeving; het aandeel van deze eilanden in de migratie naar Nederland bleef beperkt. Dat laatste geldt ook voor de drie BES-eilanden, maar het effect van de migratie is op de zeer kleine bevolkingen van deze eilanden toch aanmerkelijk. Het leeuwendeel van de ‘Antilliaanse’ migratie en retourmigratie is echter migratie vanuit en naar Curaçao. De motieven voor migratie naar Nederland, zo mag worden verondersteld, bleven gelijk. Primair zijn dat het grote verschil in welvaart en voorzieningen (inclusief onderwijs, gezondheidszorg, uitkeringen), de hoge werkloosheid en onzekere economische en sociale perspectieven op Curaçao, waarbij mogelijk ook de hoge criminaliteit op het eiland een rol speelt.

De Antilliaanse migratie lijkt bovendien vrij sterk conjunctuurgevoelig: het inzakken van de immigratie heeft deels te maken met de vrij ongunstige economische situatie in Nederland (vgl. De Beer, 2009, p. 8), waardoor het voor immigranten minder aantrekkelijk was om naar Nederland te komen. Bij de vrij spectaculaire piek in de Antilliaanse migratie is er echter meer aan de hand: rond 2000 schrapte de Antilliaanse overheid vele banen, vanwege de slechte economische situatie en door Nederland afgedwongen bezuinigingen op het overheidsapparaat (Reindersma, 2007, p. 12); velen zochten een uitweg in emigratie.

12 Gegevens van het CBS, gebaseerd op registraties in het GBA. Illegale migratie is daarin vanzelfsprekend niet verdisconteerd en het is moeilijk om enigszins betrouwbare schattingen te maken. Uit onderzoek van de Universiteit Utrecht, in opdracht van het ministerie van VROM, bleek begin 2010 dat het aantal in Nederland wonende Antillianen dat zich niet zou hebben ingeschreven in de GBA in 2006 tien keer te hoog was geschat. In plaats van 13% had slechts 1,3% van de Antillianen (1.023 personen) in 2003 niet ingeschreven gestaan bij een gemeente, zo wees het onderzoek uit (*Amigo*, 2 en 20 januari 2010; *Antilliaans Dagblad*, 4 en 25 januari 2010).

Gelijktijdig was sprake van substantiële retourmigratie.<sup>13</sup> Het feit dat de Curaçaose gemeenschap volstrekt transnationaal is geworden, gecombineerd met het onbeperkte recht tot immigratie en vestiging, maakt 'draaideurmigratie' mogelijk: men kan zich meerdere keren bedenken. Gedurende het hele decennium speelde zich een politiek proces af dat eind 2010 uitmondde in de ontmanteling van het land de Nederlandse Antillen. Dit proces riep bij tijd en wijle heftige emoties op. Er is echter geen indicatie dat dit de migratie beïnvloedde. Dat lag ook niet voor de hand, daar geen sprake was van soevereiniteitsoverdracht en daarmee een mogelijk verlies van het Nederlandschap van Antillianen.

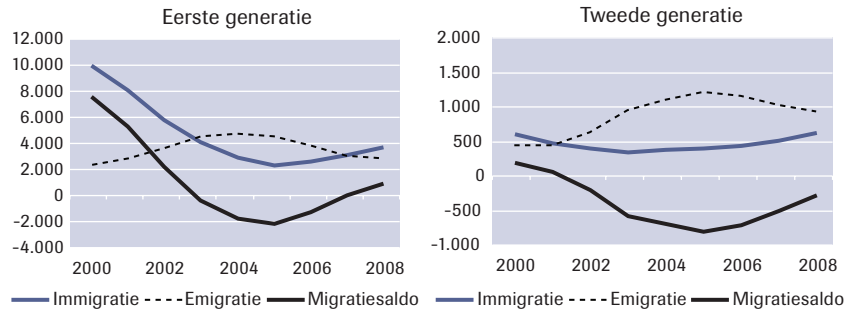
Het Nederlandse migratiedebat verhardde in het eerste decennium van de 21<sup>e</sup> eeuw. Ook het recht van Antillianen om zich ongehinderd in Nederland te vestigen werd daarbij betwist, tot in het parlement. Mede op parlementair verzoek werd onderzocht of generieke dan wel individuele beperkingen konden worden opgelegd, variërend van vooraf te doorlopen inburgeringscursussen en registratie tot restricties op toelating en terugzendregelingen bij crimineel gedrag. Uiteindelijk zou, althans tijdens de opeenvolgende kabinetten-Balkenende, geen van deze regelingen worden verwezenlijkt. Zowel van de zijde van de Antilliaanse politiek als van Antilliaanse organisaties was het verzet unaniem en fel. Van groot belang daarbij was de meervoudig negatieve advisering van de Raad van State, die het principiële karakter van het ongedeelde Nederlandschap krachtens het Statuut benadrukte en daarnaast op praktische problemen met uitvoerbaarheid wees.<sup>14</sup> Wellicht het meest concrete resultaat van dit politieke proces was dat vestiging van Europese Nederlanders op de eilanden werd vergemakkelijkt. Er zijn geen indicaties dat deze debatten op de eilanden acute onrust veroorzaakten die zich vertaalde in verhoogde migratie naar Nederland om de besproken maatregelen voor te zijn.

Kijken we in wat meer detail naar de migratiepatronen van het afgelopen decennium, dan zien we in de eerste plaats dat het migratiepatroon sterk verschilt tussen de generaties: de totale migratie wordt gedomineerd door degenen die geboren zijn op de Antillen. Jaarlijks emigreren hooguit enkele honderden tweede generatie Antillianen (figuur 7.13).

13 In figuur 3 is niet alleen de retourmigratie opgenomen maar ook de migratie van autochtone Nederlanders naar de Antillen. De emigratie ligt daarom in figuur 3 hoger dan in figuur 12, dat de migratie van mensen van Antilliaanse afkomst beschrijft (overigens niet noodzakelijkerwijs vanuit c.q. naar de Antillen).

14 Zie voor de opvattingen van de Raad van State in het bijzonder: TK 2005-2006, 30 308, nr. 4 (1 juli 2005), TK 2006-2007, 30 962, nr. 4 (1 september 2006), Bijlage bij TK 2006-2007, 30 800 IV, nr. 3 en nr. 4 (Voorlichting 18 september 2006, onder 4.1 Het Nederlandschap) en TK 2006-2007, 30 962, nr. 4 (26 januari 2007).

**Figuur 7.13 Migratie naar etnische herkomst en generatie: Nederlandse Antillen en Aruba\***



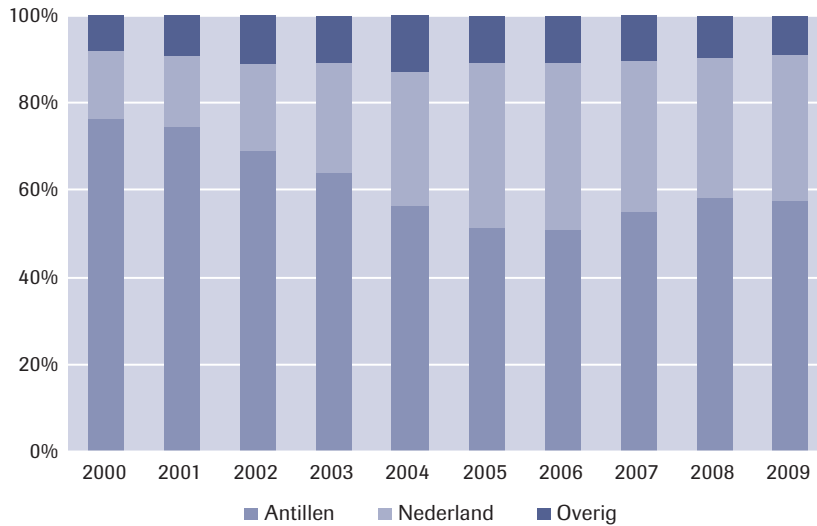
\* Inclusief administratieve correcties.

Zie tabel b7.6 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

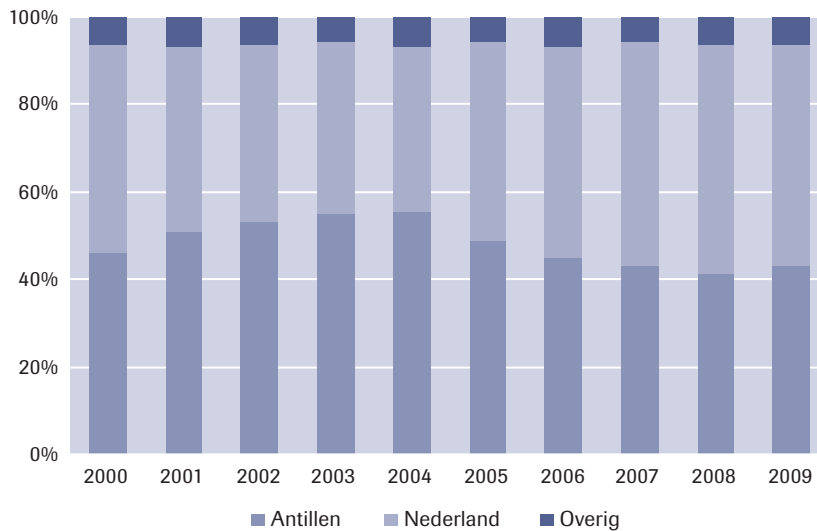
Bron: CBS

De migratie tussen de Antillen en Nederland ligt hoger dan de migratie van Antillianen, voornamelijk omdat ook autochtone Nederlanders naar de Antillen migreren (vgl. figuren 7.3 en 7.12), en omdat ook anderen dan Antillianen via de eilanden naar Nederland komen. Dat laatste blijkt onder andere uit figuur 7.14a: zo'n 10% van de immigranten afkomstig uit de Antillen is geboren buiten het Koninkrijk. Het gaat voornamelijk om migranten uit andere delen van Latijns-Amerika (Dominicaanse Republiek, Colombia, Venezuela). Zij zijn naar de relatief welvarende Antillen getrokken op zoek naar werk en sommigen – inmiddels gehuwd met een Antilliaan of genaturaliseerd – grijpen later de kans om nogmaals te migreren, nu naar Europa. In de jaren van afnemende immigratie is het aantal in Nederland geboren onder de immigranten ook afgenomen, maar veel minder dan bij de op de eilanden geboren immigranten, zodat het aandeel van de 'Europese Nederlanders' in het migratieverkeer van de eilanden naar Nederland in die jaren zwaarder is gaan wegen. Zoals te verwachten valt, zijn er onder de emigranten vrij veel in Nederland geboren, waaronder waarschijnlijk veel kinderen die met hun ouders mee terugkeren. In tijden van sterkere emigratie neemt het aandeel van de in Nederland geboren af (figuur 7.14b).

**Figuur 7.14a Immigratie vanuit de Nederlandse Antillen/Aruba, naar geboorteland (%)**



**Figuur 7.14b Emigratie naar de Nederlandse Antillen/Aruba, naar geboorteland (%)\***

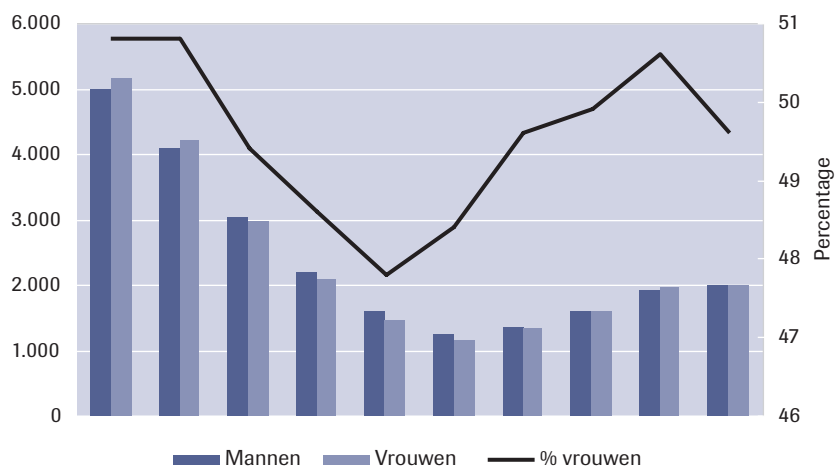


\* Exclusief administratieve correcties.  
 Zie tabel b7.8 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.  
 Bron: CBS

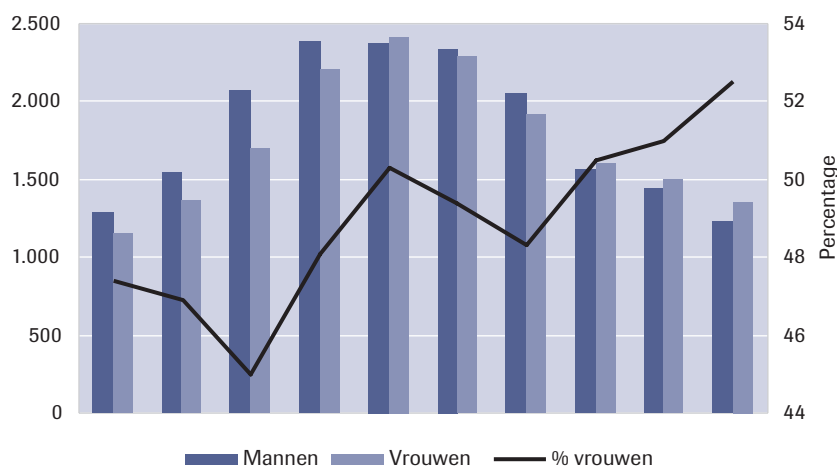
Sinds 2002 ligt het aandeel van de vrouwen in de Antilliaanse migratie iets onder de 50%, maar het gaat om relatief kleine verschillen. Onder de emigranten was er een mannenoverschot in de jaren 1999-2003, maar het

aandeel van de vrouwen neemt toe (figuur 7.15a/b). Een verklaring voor deze fluctuaties is moeilijk te geven, mogelijk wel voor het huidige overwicht van vrouwen. Bekend is dat onder Antillianen het eenoudergezin met een moeder aan het hoofd frequent voorkomt. De sociale voorzieningen in Nederland zijn voor deze categorie een *pull*-factor, zo mag worden verondersteld (zie bij voorbeeld Reindersma, 2007, p. 13).

**Figuur 7.15a Immigratie van op de Nederlandse Antillen/Aruba geboren, naar geslacht**



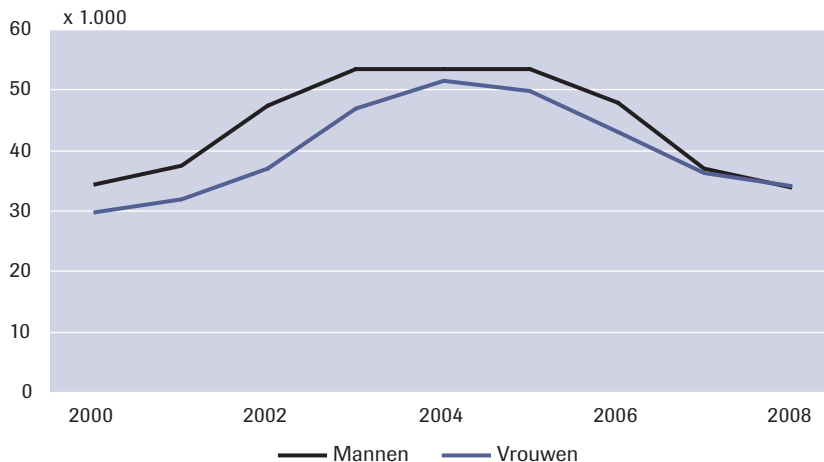
**Figuur 7.15b Emigratie van op de Nederlandse Antillen/Aruba geboren, naar geslacht\***



\* Inclusief administratieve correcties.  
Zie tabel b7.10 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.  
Bron: CBS

In verhouding tot de in Nederland wonende maar op de Antillen geboren bevolking, zijn vrouwen minder geneigd uit Nederland te vertrekken dan mannen, met uitzondering van de laatste paar jaar. Dat de transatlantische mobiliteit van Antillianen veel hoger ligt dan onder Surinamers is grotendeels te verklaren uit de vrije toegang tot alle delen van het Koninkrijk voor Antillianen. Dit geldt in beide richtingen; rond het midden van het decennium vertrokken zowel mannen als vrouwen vaker – een naijleffect van de migratiepiek van enkele jaren eerder (figuur 7.16).

**Figuur 7.16 Emigratie uit Nederland per 1.000 van de bevolking met geboorteland Nederlandse Antillen/Aruba op 1 januari, naar geslacht\***



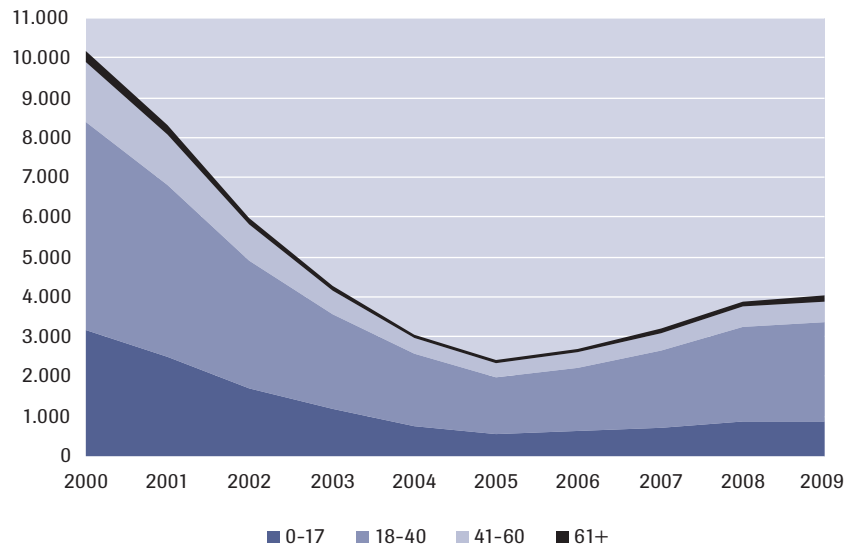
\* Inclusief administratieve correcties.

Zie tabel b7.11 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

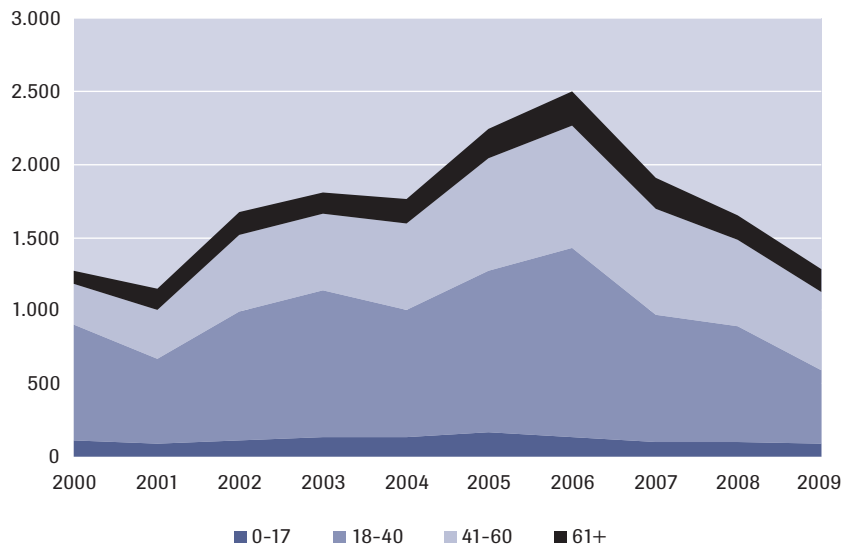
Bron: CBS

Jonge volwassenen (van 18 tot en met 40 jaar) vormen de grootste groep Antilliaanse immigranten, op afstand gevolgd door kinderen en mensen van middelbare leeftijd. Verreweg de grootste groep vormen de 18-22-jarigen, hun aandeel is sinds 2002 toegenomen van 23% in 1995 tot ruim 32% in 2008 (figuur 7.17a). Jongeren, zo zouden wij kunnen veronderstellen, zijn vaak de eerst getroffen in economisch moeilijker tijden en bovendien zijn zij minder gebonden; mogelijk kiezen zij daarom eerder voor migratie, op zoek naar werk, een uitkering of om via een opleiding hun kansen op de arbeidsmarkt te verbeteren.

**Figuur 7.17a Immigratie van op de Nederlandse Antillen/Aruba geboren, naar leeftijd**



**Figuur 7.17b Emigratie van op de Nederlandse Antillen/Aruba geboren, naar leeftijd\***



\* Inclusief administratieve correcties.  
 Zie tabel b7.13 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.  
 Bron: CBS

De leeftijdsverdeling van de emigratie heeft een minder sterk geprononceerde piek, maar ook hier nemen de jonge volwassenen het leeuwendeel voor hun rekening (figuur 7.17b). Binnen de groep 18-40-jarigen gaat het dan vooral om twintigers en begin dertigers, die samen 40% van de emigranten uitmaken. Het aandeel van de 20-25-jarigen is daarbij over het algemeen toegenomen, terwijl dat van de 26-32-jarigen is afgenomen. Dat is in lijn met het algemene beeld dat een deel van de jongeren slecht voorbereid naar Nederland komt en al vrij snel, teleurgesteld, terugkeert. De economische crisis en toegenomen werkloosheid in Nederland zullen daar mogelijk ook een rol in spelen. Gegevens over de verblijfsduur ondersteunen dit beeld: van de in de jaren 2002-2005 geïmmigreerde Antillianen is – in vergelijking met eerdere jaren – een relatief groot deel al binnen drie jaar weer teruggekeerd.

### 7.3 Theoretische verklaringen

Migratietheorie bestaat uit een samenstel van deelmodellen, die elk een specifiek deelterrein beslaan en verschillende aggregatieniveaus betreffen. De verschillende soorten theorieën vloeien voort uit de complexe en veranderlijke realiteit van migratie. Veel van de theorievorming betreft de verklaring van arbeidsmigratie, zoals de neoklassieke macro-economische modellen, de latere micro-economische modellen die in toenemende mate ook rekening hielden met de rol van psychologische factoren in het besluitvormingsproces om al dan niet te migreren, de theorie van de *new economics of migration* die de rol van het huishouden in de migratiebeslissing introduceerde; en theorieën die migratie voornamelijk verklaren vanuit de visie op de wereld als hetzij een duale arbeidsmarkt hetzij één groot marktsysteem (zie voor een overzicht bij voorbeeld Massey et al., 1993). Gegeven dat migratiestromen zich vaak voortzetten lang nadat de oorspronkelijke oorzaken zijn verdwenen of op zijn minst veranderd, zijn er modellen ontwikkeld die deze continuering proberen te verklaren. De netwerktheorie, bijvoorbeeld, houdt rekening met de rol van eerdere migranten in het faciliteren van migratie van latere migranten en met het ontstaan van transnationale gemeenschappen, terwijl de ‘cumulatieve causatietheorie’ benadrukt dat het migratieproces zelf de sociale context verandert waardoor volgende migratiebeslissingen gemakkelijker worden. De migratiesysteemtheorie ten slotte kan beschouwd worden als een generalisatie van de bovengenoemde theorieën. Zo’n dynamische, systeemtheoretische benadering biedt een breed kader voor de verklaring van migraties en houdt niet alleen rekening met veel verschillende factoren – economische, politieke en sociale – maar ook met culturele, historische en technologische aspecten. Bovenal houdt deze benadering rekening met veranderingen in onderdelen van het systeem (Kritz & Zlotnik, 1992; Jennissen, 2007).



Plaatsen we de drie met Nederland verbonden postkoloniale migraties in een systeemtheoretisch kader, dan vormen politieke factoren het belangrijkste gezamenlijke element in het migratiegeschiedenis, waarbij vooral timing en vorm van het dekolonisatieproces voor de drie voormalige koloniën opvallende verschillen vertonen. De richting van de migratie is sterk bepaald door de koloniale relatie, maar niet in alle drie de voormalige koloniën in gelijke mate. Economische factoren spelen een rol, maar tegenwoordig vooral in de Antilliaanse migratie. De neoklassieke economische mechanismen hebben hier namelijk vrij spel, aangezien ze niet door toelatingsbeleid worden belemmerd. Feedback in het systeem door middel van ontstane transnationale netwerken speelt vooral een rol in de Antilliaanse en in mindere mate de Surinaamse migratie.

Het migratieverkeer met Indië werd oorspronkelijk beïnvloed door beleidsfactoren, zoals de wens van de VOC om haar monopolies te behouden, het tegengaan van massamigratie en bestuurs- en beheersaspecten (ambtenaren en militaire aanwezigheid); door economische factoren, zoals werkgelegenheid in het leger voor armlastige jongeren en de zucht naar rijkdom voor handelaren en plantage-eigenaren; door maatschappelijke factoren zoals het ontbreken van hoger onderwijs, de beschikbaarheid van huwelijkpartners en de aanvankelijk hoge sterfte door tropische ziektes; en door technologische ontwikkelingen zoals de opening van het Suezkanaal en de vraag naar rubber. De Tweede Wereldoorlog, gevolgd door de onafhankelijkheidsstrijd van Indonesië, resulteerde in een – vanuit de Nederlandse optiek bezien – massale vluchtelingenstroom. Opvallend is dat zodra de ‘repatriëring’ en de komst van spijtoptanten geëindigd was (jaren zestig), de migratie vrijwel tot stilstand kwam. Dat laat zich verklaren uit het (gezins)karakter van de naoorlogse migratie, de beëindiging van de juridisch of politiek geregelde vrije immigratie en mogelijk ook het feit dat het dekolonisatieproces de relatie tussen de beide landen voor langere tijd ernstig verstoorde.

Ook tussen Suriname en Nederland was de migratie oorspronkelijk beperkt en elitair, zelfs nog meer dan in Indië, omdat door de kleine bevolking en de andere economische structuur militaire aanwezigheid veel minder noodzakelijk was. Politieke factoren waren net als in Indonesië dominant, maar waren van een totaal ander karakter. Van cruciaal belang voor de Surinaamse dekolonisatiemigratie is het besluit over de nationaliteitstoescheiding geweest, waardoor alle inwoners van Suriname niet alleen de mogelijkheid maar ook de plicht kregen om te kiezen tussen de twee landen. Het door de kloof in welvaart en voorzieningen en de zorgen omtrent economische, sociale en politieke perspectieven beïnvloede vertrek van een groot deel van de bevolking was vervolgens desastreus voor de verdere ontwikkeling van de jonge republiek. Anders dan in het geval van de postkoloniale Indonesische migratie bleef er een zekere mate van migratie tussen Suriname en Nederland bestaan: de welvaarts-kloof en politieke ontwikkelingen hielden de motivatie voor migratie in stand,

en ondanks een restrictief toelatingsbeleid sinds begin jaren tachtig bleef de migratie aanvankelijk nog op een vrij hoog niveau liggen, in de vorm van gezinshereniging en gezinsvorming en gefaciliteerd door de ontstane transnationale netwerken. In het laatste decennium was echter sprake van 'normalisatie' in de zin dat er, ondanks de (post)koloniale geschiedenis en ondanks het bestaan van intensieve transnationale banden, steeds minder sprake is van een uitzonderlijk intensief migratieverkeer. Het verder aanscherpen van het toelatingsbeleid voor gezinsvormers (eind 2004) heeft hier mogelijk ook een rol in gespeeld.

Ook met betrekking tot de Antillen zijn politieke factoren relevant, maar hier juist door het afzien van een abrupte dekolonisatie en afscheiding, waardoor zowel immigratie naar Nederland als retourmigratie zich veel gelijkmatiger hebben ontwikkeld en nog altijd zeer intensief zijn. Net als in Suriname is het demografisch effect op de achtergebleven bevolking aanzienlijk. Economische factoren spelen bij de continuering van de migratie een belangrijke rol: net als in Suriname motiveren werkloosheid en de kloof in welvaart en sociale voorzieningen en het gebrek aan mogelijkheden voor hoger onderwijs velen om te vertrekken, ondanks de relatieve welvaart op de Antillen in vergelijking met het omringende gebied. Een groot verschil met Suriname is niet alleen de totale omvang van het migratieverkeer, maar ook de vrij sterke retourmigratie en daarmee voor een deel van de Antillianen de tijdelijkheid van het verblijf in Nederland. De sleutel ligt ook hier in het burgerschap van de Antillianen in het Koninkrijk der Nederlanden, waaruit voornamelijk het recht op vrije migratie voortvloeit dat Surinamers hebben verloren.

#### 7.4 Besluit en prognoses

In het bovenstaande is beschreven hoe proces en uitkomst van de dekolonisatie van de drie laatst overgebleven Nederlandse koloniën steeds een ander karakter droegen en daarmee ook steeds een andere postkoloniale migratiedynamiek meebrachten. De omvangrijke migratie vanuit Indonesië kwam reeds een halve eeuw geleden ten einde, terwijl ook het migratieverkeer tussen Nederland en Suriname rond de eeuwwisseling tot een laag niveau was teruggelopen. Alleen de migratie tussen de Antillen en Nederland blijft zich op een hoog niveau bewegen, zeker gezien de omvang van de zendende eilanden; hiermee is ook aangegeven dat zich over de afgelopen decennia op de Antillen, en dan voornamelijk Curaçao, een sterk emigratiesaldo aftekende.

Deze uitkomst lijkt paradoxaal, althans voor zover primair wordt gekeken naar de *push*-factoren in de voormalige koloniën. Het per capita inkomen ligt op de Antillen aanmerkelijk hoger dan in Indonesië of Suriname, de burgerrechten en de parlementaire democratie zijn er langer en steviger verankerd. De verklaring voor de hoge emigratie uit de eilanden naar

Nederland ligt deels in de psychologische en ideologische, maar nog sterker in de juridische sfeer. Wat het eerste betreft, het referentiekader op de Antillen richt zich niet zozeer op Indonesië, Suriname of de omliggende (ei)landen, maar op Nederland, dat ten minste in materiële zin rijker, stabiel en veiliger is. Vervolgens maakte het staatsrechtelijke gegeven dat Antillianen behoren tot een ongedeelde gemeenschap van Nederlanders het hen mogelijk zich ongehinderd, voor korte tijd of voorgoed, in het voormalige koloniale moederland te vestigen. Deze postkoloniale migratieparadox is niet uniek; zij geldt evenzeer voor non-soevereine 'landen' als Puerto Rico, de Amerikaanse Maagdeneilanden en de Franse overzeese provincies in de Caraïben en elders ter wereld.

Er is *ceteris paribus* geen reden te verwachten dat de migratie vanuit Indonesië of Suriname weer zal stijgen. Alleen een hernieuwde openstelling van de Nederlandse grenzen voor migranten uit deze voormalige koloniën zou dit (ingrijpend) kunnen doen veranderen. Voor Suriname zou een dergelijke nieuwe emigratiegolf, anders dan voor Indonesië, in hoge mate het karakter dragen van een nieuwe fase van gezins- of althans familiehereniging en gezinsvorming. Een dergelijke Haagse politieke koerswending is echter vrijwel uitgesloten. Hooguit is denkbaar dat Nederland, indachtig het ontbreken van een taalkloof, op enig moment geselecteerde arbeidsmigranten uit Suriname zal toelaten voor specifieke segmenten van de arbeidsmarkt. Als dit al zal gebeuren, zal dit vermoedelijk om kleine aantallen gaan.

Daarmee zal naar alle waarschijnlijkheid alleen het migratieverkeer tussen Nederland en de Antillen intensief blijven. Hierbij zullen twee factoren van doorslaggevend belang zijn. Enerzijds de vraag hoe de economische ontwikkeling aan beide zijden van de oceaan zal zijn. Zolang de welvaartsverschillen groot blijven, zal de *push*-factor op de Antillen sterk blijven. Dat mag nu vooral voor Curaçao gelden, het is niet uitgesloten dat op enig moment, bij een onverhoopte economische crisis daar, ook in het trans-Atlantische migratieverkeer nu nog marginale eilanden als Aruba en Sint-Maarten een uitweg naar Nederland zullen zoeken. Complicerende factor daarbij kan dan zijn dat op beide eilanden in de afgelopen decennia grote aantallen migranten zijn gelegaliseerd die geen binding met, en weinig kennis van Nederland en het Nederlands hebben. Eind 2009 bijvoorbeeld werd besloten tot een regularisatie van buitenlandse werknemers, waarvan er naar schatting 70.000 op de eilanden zouden verblijven, voornamelijk uit Haïti, Guyana en Jamaica (BBC, 6 november 2009).

De tweede factor ligt aan de ontvangende zijde. Voortgang van intensief migratieverkeer tussen de Antillen en Nederland veronderstelt dat de onbeperkte werking van het Nederlanderschap wordt gehandhaafd. Het is niet uitgesloten dat dit in de komende jaren opnieuw tot een politieke kwestie wordt gemaakt en evenmin is het zeker dat de uitkomst daarvan gelijk zal zijn als tot nog toe steeds het geval was. In het vooralsnog niet waarschijnlijke scenario dat het wel tot potentieel ingrijpende restricties

op het vrije migratieverkeer zou komen, ligt het voor de hand dat zich dan eerst een migratiegolf zal aftekenen om de restricties voor te zijn, waarna de migratie sterk zal afnemen.

In dit licht bezien is de prognose van het CBS, die uitgaat van het gemiddelde immigratieniveau van ruim 5.000 per jaar in de twintig jaar voorafgaand aan de prognose (2008-2050) een pragmatische keuze. Immers, de timing en sterkte van fluctuaties valt niet goed te voorspellen, omdat hierbij conjuncturele ontwikkelingen in zowel de Antillen als Nederland een rol spelen. Voor de emigratie maakt de prognose gebruik van retourmigratiecijfers naar verblijfsduur. Ongeveer 45% van de Antilliaanse immigranten is binnen twaalf jaar weer vertrokken. Dit is een relatief hoog percentage dat kan worden toegeschreven aan het vrij grote aandeel studenten dat na afloop van hun studie naar huis terugkeren, maar ook en waarschijnlijk meer aan het ontbreken van toelatingsrestricties. De CBS-prognose veronderstelt dat het uiteindelijke retourpercentage van Antilliaanse migranten ruim 60% zal zijn, lager dan dat van Westerse migranten, maar flink hoger dan de verwachte terugkeercijfers van onder meer Surinamers, Turken en Marokkanen. Dat leidt tot een vooruitberekende emigratie van ruim 3.000 per jaar voor de eerste generatie. Voor de tweede generatie wordt uitgegaan van dalende emigratiecijfers. Per saldo wordt een positief migratieoverschot verwacht, olopend van ruim 1.000 in 2008 tot ruim 1900 in 2014 en daarna afnemend naar ongeveer 1.800 per jaar. De Antilliaanse bevolking groeit in deze prognose naar 170.000 in 2020. Gegeven de gematigde immigratieverwachtingen neemt het aandeel van de eerste generatie dan langzaam af, van 60% in 2009 naar 56% in 2020.

Zolang de staatkundige betrekkingen tussen de Antillen en Nederland niet worden verbroken (een hoge waarschijnlijkheid) en zich geen verslechtering van de politieke en veiligheidssituatie op de eilanden aftekent, zal de bescheiden migratie van Europese Nederlanders naar de eilanden zich voortzetten. Zoals eerder werd aangegeven zal dit voor Nederland getalsmatig van weinig belang zijn, op de eilanden echter van grote betekenis, demografisch, sociaal, economisch en politiek.

## Literatuur

- Beer, J. de (2009). Immigratie en werkloosheid in Nederland. *Demos: Bulletin over bevolking en samenleving*, 25(9), 7-8.
- Bosma, U. (2010). *Indiëgangsters*. Amsterdam: Bert Bakker.
- CBS Aruba (2002). *The people of Aruba, continuity and change*. Oranjestad: CBS Aruba.
- CBS Aruba (2004). *Double or quits A study on recent migration to Aruba 1993-2003*. Oranjestad: CBS.
- Choenni, C. & Harmsen, C. (2007). Geboorteplaats en etnische samenstelling van Surinamers in Nederland. *Bevolkingstrends*, 55 (1), 74-78.

- Eelens, F. (2002). Aruba: Een demografische magneet. *Demos: Bulletin over bevolking en samenleving*, 18(1), 5-8.
- Garsen, J., Hoogeboezem, J., & Kerkhof, A. (2006). Zelfdoding onder Nederlandse Surinamers naar etniciteit. *Bevolkingstrends*, 54(3), 23-28.
- Harmsen, C. (2005). Eerste generatie Antillianen naar geboorte-eiland. *Bevolkingstrends*, 53(4), 22-24.
- Jennissen, R.P.W. (2007). Causality chains in the international migration systems approach. *Population Research and Policy Review*, 26(4), 411-436.
- Kritz, M.M., & Zlotnik, H. (1992). Global interactions: Migration systems, processes, and policies. In M.M. Kritz, L.L. Lim, & H. Zlotnik (red.), *International migration systems: A global approach* (pp. 1-16). Oxford: Clarendon Press.
- Leerkes, A., & Kulu-Glasgow, I. (2009). Algemene conclusie. In WODC & INDIAC (red.), *Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomens- en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland* (pp. 133-148). Den Haag: WODC. Cahier 2009-4.
- Leusden, H. van (2001). Nederlandse Antillen lopen leeg: Volkstelling brengt emigratie en vergrijzing in beeld. *Demos: Bulletin over bevolking en samenleving*, 17(8), 65-67.
- Massey, D., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. (1993). Theories of international migration: A review and appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431-466.
- Nicolaas, H., & Sprangers, A. (2007). Buitenlandse migratie in Nederland 1795-2006: De invloed op de bevolkingssamenstelling. *Bevolkingstrends*, 55(4), 32-46.
- Oostindie, G.J. (2010). *Postkoloniaal Nederland: Vijfenzestig jaar vergeten, herdenken, verdringen*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Oostindie, G.J., & Klinkers, I.V.M. (2001). *Knellende Koninkrijksbanden: Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Permanente Commissie voor Bevolkingsvraagstukken van de Nederlandse Antillen (2000). Braindrain en vergrijzing op de Antillen. *Demos: Bulletin over bevolking en samenleving*, 16(6), 41-43.
- Reindersma, T. (2007). *Yu di korsou of makamba pretu? Thuisgevoel en identiteit van Curaçaose terugkeerders*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Schoorl, J.J. (1982). *Allochtone deelpopulaties in Nederland: Een inventariserende studie van bronnen van statistische gegevens en demografisch onderzoek*. Voorburg: Nationaal Programma Demografisch Onderzoek.
- Willems, W. (2001). *De uittocht uit Indië 1945-1995*. Amsterdam: Bert Bakker.



## 8 Emigratie uit Nederland

Han Nicolaas (CBS) en Roel Jennissen (WODC)

Emigratie is geen specifiek migratietype. Mensen kunnen om allerlei redenen tot emigratie overgaan. In theorie kunnen alle in de andere hoofdstukken van deze publicatie beschreven migratiemotieven ten grondslag liggen aan emigratie uit Nederland. Aangezien ook in deze andere hoofdstukken in meer of mindere mate aandacht is voor migratie vanuit Nederland, kan men zich afvragen waarom het nodig is om aan emigratie een apart hoofdstuk te wijden. Met de emigratiepassages in de hoofdstukken die een bepaald migratietype behandelen en met het in hoofdstuk 2 geschetste algemene beeld zouden we immers ook genoeg kunnen nemen. De reden waarom we aan emigratie uit Nederland toch een apart hoofdstuk wijden is tweeledig. Ten eerste hebben we voor een deel te maken met specifieke migratietypen die nog niet eerder aan bod gekomen zijn. Dit zijn bijvoorbeeld pensioenmigratie, retournmigratie (bijvoorbeeld van arbeidsmigranten)<sup>1</sup> en internationale migratie vanwege financieel-economische motieven zonder dat men zijn of haar sociaal-economische binding met Nederland in aanzienlijke mate verzwakt. In dit laatste geval kan men bijvoorbeeld denken aan migratie vanuit de Nederlandse grensstreek naar Duitsland of België vanwege de relatief lage huizenprijzen waarbij men gewoon in Nederland blijft werken. Een tweede reden voor deze aparte emigratie-exercitie is dat het motief van de emigranten die uit Nederland vertrekken in veruit de meeste gevallen onbekend blijft. Het migratiemotief wordt namelijk in zo goed als alle bestemmingslanden niet geregistreerd, voor zover zij überhaupt al over een bevolkingsregister beschikken. Doordat het motief van de emigranten die uit Nederland vertrekken vaak onbekend is, zijn de delen over emigratie in de hoofdstukken die een bepaald migratietype behandelen in de meeste gevallen nogal mager.

Dit hoofdstuk zal worden begonnen met een beschrijving van de langetermijntrends in de emigratie vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog (paragraaf 8.1). Na een paragraaf (8.2) waarin wordt gepoogd het fenomeen emigratie nader te verklaren zal in paragraaf 8.3 worden ingezoomd op de periode van 2000 tot en met 2009. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de presentatie van de CBS-emigratieprognose (paragraaf 8.4).

### 8.1 Emigratie vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog<sup>2</sup>

In de tweede helft van de vorige eeuw was het migratiesaldo overwegend positief (zie figuur 8.1). Alleen in de jaren vijftig was het saldo van de buitenlandse migratie meestal negatief. Dit hing voor een belangrijk deel

<sup>1</sup> Pensioen- en retournmigratie zijn vaak overlappende migratiemotieven als het de emigratie van oorspronkelijke arbeidsmigranten betreft die lange tijd in Nederland hebben gewoond en gewerkt.

<sup>2</sup> De eerste alinea van deze paragraaf en tabel 1 zijn gebaseerd op een artikel dat is gepubliceerd in *Bevolkingstrends* (Nicolaas & Sprangers, 2007).

samen met het vertrek van grote aantallen Nederlanders die elders hun heil zochten, hierin financieel gesteund door de Nederlandse overheid. Zij trokken vooral naar Australië, Nieuw-Zeeland, Canada, de Verenigde Staten en Zuid-Afrika. In de jaren vijftig vertrokken in totaal ongeveer 350.000 personen vanuit Nederland naar deze landen, van wie 52.000 in het 'topjaar' 1952 (tabel 8.1). Vooral Canada en Australië waren in trek. In de periode 1950-1959 vertrokken respectievelijk 128.000 en 106.000 personen naar deze landen. Het verblijf in deze landen had veelal een permanent karakter. Van de emigranten uit de jaren vijftig die naar één van deze landen zijn geëmigreerd, is ongeveer een vijfde weer teruggekeerd naar Nederland.

**Tabel 8.1 Emigratie naar de belangrijkste bestemmingslanden, 1950-1959**

	Australië	Canada	Nieuw-Zeeland	Verenigde Staten	Zuid-Afrika
1950	9.703	7.348	693	4.114	1.620
1951	11.112	19.335	2.855	3.671	2.874
1952	16.300	21.481	5.089	4.151	4.693
1953	8.515	20.546	2.602	4.201	3.784
1954	10.781	16.246	994	4.027	3.745
1955	13.940	7.341	1.231	5.172	3.354
1956	11.638	8.605	1.508	10.573	2.402
1957	7.401	12.632	1.280	11.141	1.869
1958	7.860	8.222	1.985	5.607	2.583
1959	8.876	6.103	1.620	7.193	2.203
Totaal 1950-1959	106.126	127.859	19.857	59.850	29.127

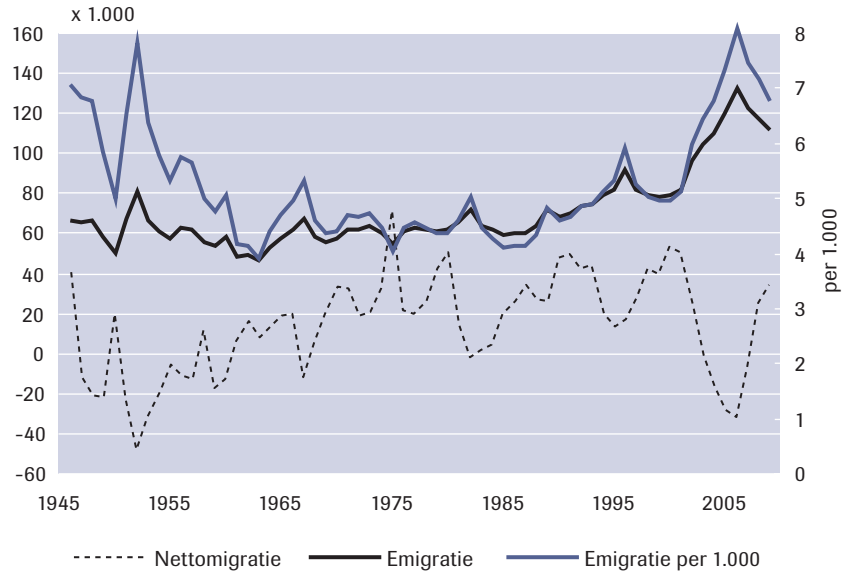
Bron: CBS

Vanaf topjaar 1952 was de emigratie uit Nederland aan een dalende trend onderhevig. Dit veranderde vanaf 1963. De emigratie begon weer te stijgen vanwege toenemende retourmigratie van inmiddels in Nederland aanwezige gastarbeiders (zie ook paragraaf 2.1.2). De retourmigratie van gastarbeiders en daarmee ook de gehele emigratie uit Nederland was relatief hoog gedurende de recessie van 1967.

Tussen 1968 en 1990 is de emigratie opmerkelijk stabiel geweest (zie figuur 8.1). Het verschil tussen de laagste en de hoogste waarde in deze periode bedroeg iets meer dan 15.000 personen. Ook de emigratiecijfers per hoofd van de bevolking waren in deze periode behoorlijk constant. Sinds 1990 zien we een stijging van de emigratie (zowel per capita als absoluut) die in 2007 ten einde kwam.<sup>3</sup>

3 De piek in 1996 is het gevolg van de koppeling tussen de Gemeentelijk Basisadministratie (GBA) en het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS). Hierdoor werden ongeveer 10.000 personen van wie ten onrechte werd verondersteld dat ze in Nederland verbleven uit de GBA verwijderd.



**Figuur 8.1 Emigratie en nettomigratie, Nederland 1946-2009\***

\* Zie tabel b8.1 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers vanaf het jaar 2000.  
Bron CBS, de cijfers vanaf 1977 zijn inclusief administratieve correcties

## 8.2 Emigratie nader verklaard

De omvang van de emigratie uit een land wordt vaak in verband gebracht met macro-economische ontwikkelingen en dan vooral de hoogte van het BBP per capita en werkloosheid (zie bijvoorbeeld Hatton & Williamson, 2002; Ivlevs, 2007). De manier waarop macro-economische ontwikkelingen samenhangen met emigratie kan verschillen voor de afzonderlijke bevolkingsgroepen. Voor recente (arbeids)immigranten geldt ongetwijfeld dat laagconjunctuur leidt tot meer emigratie, bijvoorbeeld doordat ze hun baan verliezen. Echter voor autochtonen en in mindere mate 'oudkomers' is het goed mogelijk dat laagconjunctuur – die uiteraard meestal niet ophoudt bij de Nederlandse landsgrenzen – vaak leidt tot het vermijden van risico's en dus tot inertie. In economisch onzekere tijden durven mensen minder snel hun baan op te geven en te emigreren.

Om de relatie tussen arbeidsmigratie en het BBP per capita, respectievelijk de omvang van de werkloosheid, gedetailleerder te kwantificeren is gebruikgemaakt van tijdreeksregressieanalyse. Hierbij zijn voor zowel in

Nederland als in het buitenland geboren personen<sup>4</sup> vanwege mogelijke collineariteitsproblemen twee modellen geschat: één met het BBP per capita (model A) en één met het werkloosheidspercentage (model B) als onafhankelijke variabele. Voor in Nederland geboren personen zijn de economische variabelen met een vertraging van twee jaar in de modellen opgenomen. Het ligt immers voor de hand dat een ingrijpende beslissing zoals overgaan tot emigratie niet van de ene op de andere dag wordt genomen. In de modellen voor in het buitenland geboren personen wordt een dergelijke vertraging niet opgenomen. De gedachte hierachter is dat zij na bijvoorbeeld verlies van hun baan op vrij korte termijn kunnen terugkeren naar hun land van herkomst waar zij een netwerk hebben dat hen vrij makkelijk aan huisvesting en eventueel nieuw werk zou kunnen helpen. Met behulp van de Breusch-Godfrey *serial correlation* Lagrange multiplier test is nagegaan of de regressiemodellen met een contante, een trendvariabele (jaartal – 1980) en een macro-economische variabele gevrijwaard waren van temporele autocorrelatie. Dit bleek in geen van de vier modellen het geval te zijn, wat de reden is waarom in elk model een autoregressieterm van de eerste orde is opgenomen. Tabel 8.2 geeft de resultaten van de hierboven beschreven regressieanalyses weer.

**Tabel 8.2 Resultaten van tijdreeksregressieanalyse ter verklaring van de natuurlijke logaritme van het aantal emigranten per 1000, 1980-2009\***

	In Nederland geboren personen		Buiten Nederland geboren personen	
	Model A	Model B	Model A	Model B
Constante	-16,33	-2,66	4,43	2,96
Trend	-1,54	3,23	0,47	0,17
BBP per capita	1,53	-	-0,09	-
werkloosheid	-	-0,30	-	0,04
AR(1)	0,77	0,82	0,67	0,66
adj. R <sup>2</sup>	0,50	0,49	0,62	0,61

\* De regressiecoëfficiënten die cursief zijn weergegeven zijn niet significant ( $p > 0,05$ ). De overigen zijn dat wel ( $p < 0,05$ ). De regressiecoëfficiënten voor de economische variabelen zijn voor in Nederland geboren personen met een vertraging van twee jaar in de modellen opgenomen. De regressiecoëfficiënten voor de trendvariabele zijn met tien vermenigvuldigd, die voor BBP per capita met 1000.

De macro-economische omstandigheden in Nederland lijken, zo blijkt uit tabel 8.2, geen grote invloed te hebben op de beweegredenen van in

4 Helaas kon hier het onderscheid tussen 'oudkomers', die wellicht in de determinanten van hun emigratiegeneigdheid meer op personen die in Nederland zijn geboren lijken, en recente arbeidsmigranten niet worden gemaakt.

Nederland geboren personen om hun heil in het buitenland te zoeken. Zowel het effect van het BBP per capita als het werkloosheidspercentage zijn niet significant. Ook uit onderzoek van het NIDI uit 2005 blijkt dat economische motieven slechts een bescheiden rol spelen bij de beslissing van emigranten om Nederland te verlaten. Potentiële emigranten denken niet zozeer hun eigen situatie in het nieuwe land te kunnen verbeteren, maar verwachten veeleer een verbetering van de kwaliteit van de samenleving, de 'publieke ruimte'. Zaken als bevolkingsdichtheid, ruimte, natuur en stilte spelen hierbij een rol (Ter Bekke et al., 2005). Bij de emigratie naar de buurlanden België en Duitsland spelen de huizenprijzen in die landen een rol van betekenis. Het aantal Nederlanders dat vlak over de grens woont, maar wel vaak nog in Nederland werkt, is vanaf het midden van de jaren negentig sterk gestegen (Corpeleijn, 2009). Het ziet er naar uit dat het economisch tij wel van invloed is op de mate waarin buiten Nederland geboren personen ervoor kiezen om Nederland weer te verlaten. De emigratie-rates van buiten Nederland geboren zijn hoger in tijden van hoge werkloosheid en als het BBP per capita lager is. Verder valt ook op dat de trendvariabele in beide modellen voor buiten Nederland geboren een significant positief effect heeft op de emigratiecijfers voor deze groep. Dit duidt erop dat de immigratie naar Nederland in de periode van 1980 tot en met 2009 een meer cyclisch karakter heeft gekregen.

### 8.3 Gedetailleerde trends 2000-2009

Ook in dit hoofdstuk wordt gedetailleerder ingezoomd op de ontwikkelingen in het eerste decennium van deze eeuw. Dit gebeurt in de onderhavige paragraaf, waarin de emigratie uit Nederland achtereenvolgens wordt uitgesplitst naar geboorteland, leeftijd en land van bestemming. Voor personen die niet in Nederland zijn geboren wordt in de laatste twee subparagrafen gekeken naar de verblijfsduur en het oorspronkelijk immigratiemotief.

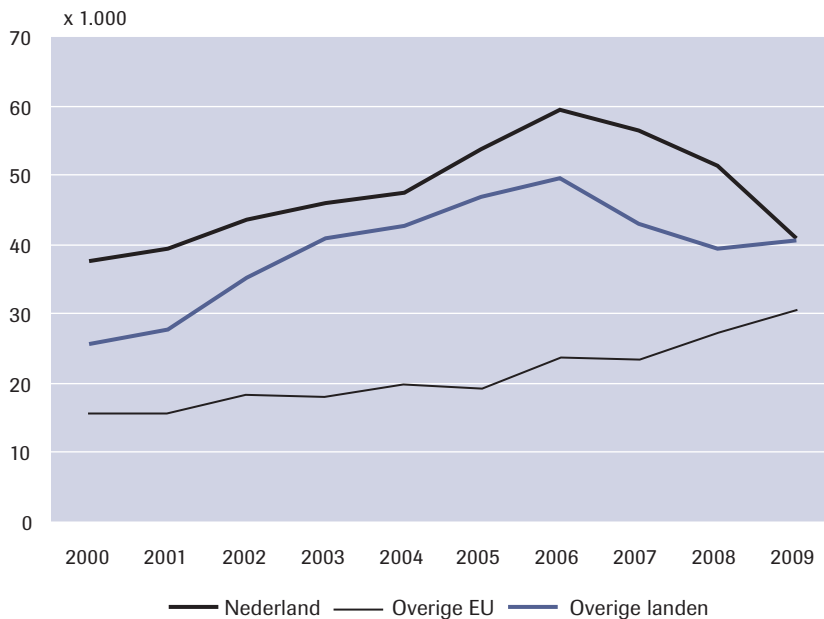
#### 8.3.1 Emigratie naar geboorteland<sup>5</sup>

Figuur 8.2 toont het aantal emigranten onderscheiden naar de geboortelandgroepen Nederland, overige EU en overige landen. Na een stijging in de periode van 2000 tot en met 2006, zien we een daling van de emigratie onder in Nederland geboren personen en onder personen geboren buiten de EU. In 2009 is het aantal in Nederland geboren emigranten bijna 30% lager dan in 2007. De daling van het aantal emigranten dat buiten de EU

<sup>5</sup> Deze paragraaf is gedeeltelijk gebaseerd op een artikel dat is gepubliceerd in *Bevolkingstrends* (Van Duin & Nicolaas, 2010).

geboren is, wordt wellicht veroorzaakt door een daling van het aantal immigranten van buiten de EU in de jaren voor deze daling werd ingezet. De emigratie van EU-onderdanen vertoonde daarentegen een stijging. Dit is waarschijnlijk een gevolg van de hogere instroom uit nieuwe lidstaten, waarvan een deel ook weer vertrekt.

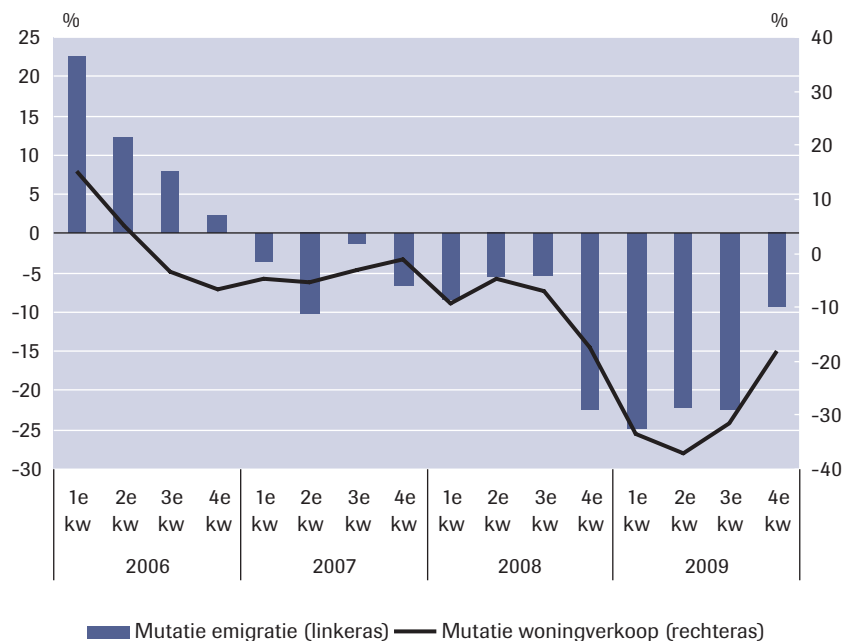
**Figuur 8.2 Emigratie naar geboorteland, 2000-2009\***



\* Zie tabel b8.2 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.  
Bron: CBS (inclusief administratieve correcties)

De recente scherpe daling in de emigratie van in Nederland geboren kan te maken hebben met het feit dat emigranten hun vertrek uitstellen omdat het, door de verslechterde huizenmarkt, moeilijk is hun woning op korte termijn te verkopen. Het aantal verhuizingen binnen Nederland is recent gedaald, wat waarschijnlijk samenhangt met de verslechterde situatie op de huizenmarkt (De Graaf, 2009). Net als bij de verhuizingen, daalt de emigratie verhoudingsgewijs het sterkst onder gehuwde paren, een groep die relatief vaak een eigen woning bezit. We zien een duidelijke relatie tussen de emigratie en de woningverkoop (figuur 8.3).

**Figuur 8.3** Procentuele verandering van de emigratie van in Nederland geboren personen en het aantal woningverkoop ten opzichte van dezelfde periode in het voorgaande jaar, 2006-2009



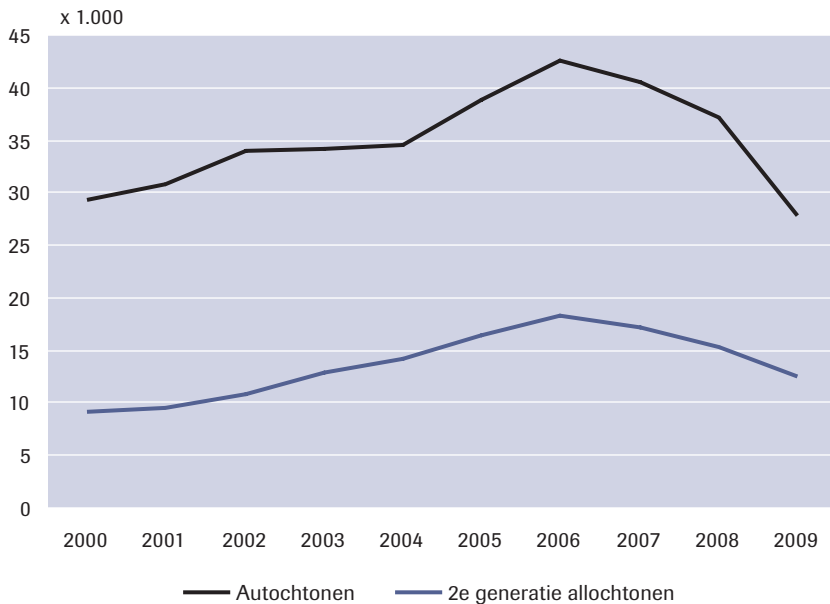
Bron: CBS (emigratie inclusief administratieve correcties)

De emigratie van in Nederland geboren personen bestaat uit autochtonen en tweede generatie allochtonen. Beide groepen vertoonden tot en met 2006 een flinke stijging (figuur 8.4).

De emigratie van autochtonen is tussen 1999 en 2002 met 5.000 personen per jaar gestegen, vlakte daarna af en is in 2005 en 2006 weer sterk toegenomen. De stijging van de tweede generatie zette in 1999 in en is geleidelijker dan die van autochtonen. De stijging van de emigratie van autochtonen tussen 1999 en 2002 hing samen met toegenomen emigratie naar België en Duitsland. Een belangrijke factor die verantwoordelijk is voor deze emigratie, is vermoedelijk het verschil in huizenprijzen. Er lijken aanzienlijke verschillen te bestaan, in ieder geval in voorgaande jaren. Zo lagen in het eerste kwartaal van 2004 in de regio Tilburg en Breda de prijzen van verkochte vrijstaande woningen en villa's bijna 150.000 euro hoger dan in de provincie Antwerpen. Waarschijnlijk speelt ook een rol dat sinds 1 januari 2001 Nederlanders die in het buitenland wonen ervoor kunnen kiezen onder het Nederlandse belastingregime te blijven vallen waardoor bijvoorbeeld de hypotheekrente fiscaal aftrekbaar

blijft. Hierdoor is het in financieel opzicht nog aantrekkelijker geworden om zich in België te vestigen. In het verleden heeft verder ook het feit dat in België wonende Nederlanders geen vermogensbelasting hoefden te betalen een rol gespeeld. Dit heeft vooral wat oudere, vermogende Nederlanders naar België gelokt (Harmsen, 2006). De toename van de emigratie in 2005 en 2006 vond echter niet alleen specifiek naar België en Duitsland plaats maar naar een breed spectrum van bestemmingslanden.

**Figuur 8.4 Emigratie van autochtonen en tweede generatie allochtonen\***



Zie tabel b8.3 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers

Bron: CBS (inclusief administratieve correcties)

De toenemende emigratie van tweede generatie allochtonen tot en met 2006 wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door kinderen die met hun eerste generatie allochtone ouders meemigreren. Daarnaast speelt ook de toename van het aantal tweede generatie allochtonen een rol bij de stijging van het aantal emigranten. De daling in 2007 van het aantal emigrerende tweede generatie allochtonen gaat samen met een sterke daling van de emigratie van eerste generatie allochtonen. Een regressie-model waarin alleen het aantal eerste generatie niet-westerse emigranten wordt meegenomen, verklaart 88% van de ontwikkeling bij de emigratie van de tweede generatie allochtonen tussen 1995 en 2009.

### 8.3.2 Emigratie naar levensfase

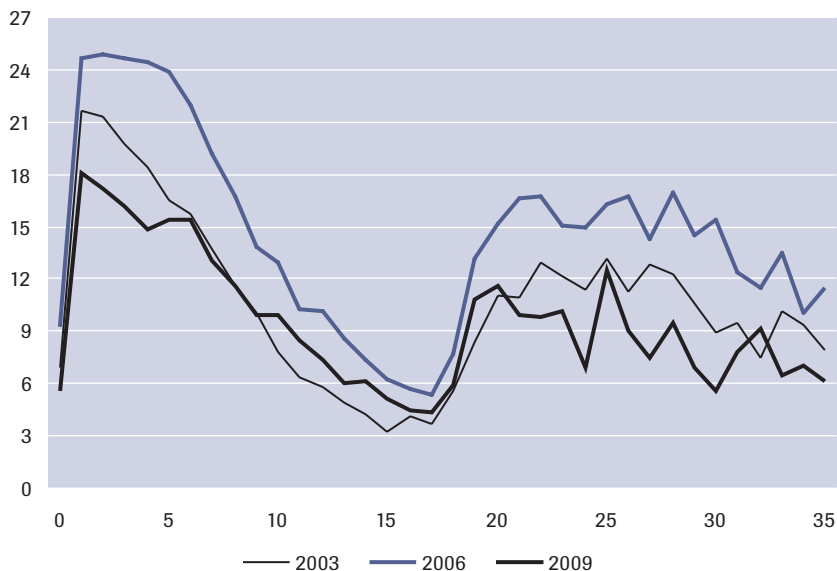
De mobiliteit verschilt sterk per levensfase, zoals blijkt uit figuur 8.5. In deze figuur is de emigratie van autochtonen en tweede generatie allochtonen in 2003, 2006 en 2009 weergegeven per 1.000 inwoners van de desbetreffende leeftijdsgroep en herkomstgroep. Om uitschieters op hoge leeftijden vanwege de geringere aantallen die überhaupt zouden kunnen verhuizen te voorkomen, is voor autochtonen alleen gekeken naar de leeftijd tot 70 jaar en voor tweede generatie allochtonen naar de leeftijd tot 35 jaar.

Het niveau van emigratie is voor autochtonen en tweede generatie allochtonen totaal verschillend. Autochtonen hebben een veel lagere mobiliteit dan allochtonen van de tweede generatie. Duidelijk is ook te zien dat de emigratie in 2006 zeer hoog lag. Voor alle leeftijden en voor beide groepen lag de kans om te emigreren in dat jaar beduidend hoger dan in de andere jaren.

**Figuur 8.5 Emigratiekansen (promillages) van autochtonen en tweede generatie allochtonen, naar leeftijd (x-as)**

#### a Autochtonen



**b Tweede generatie allochtonen**

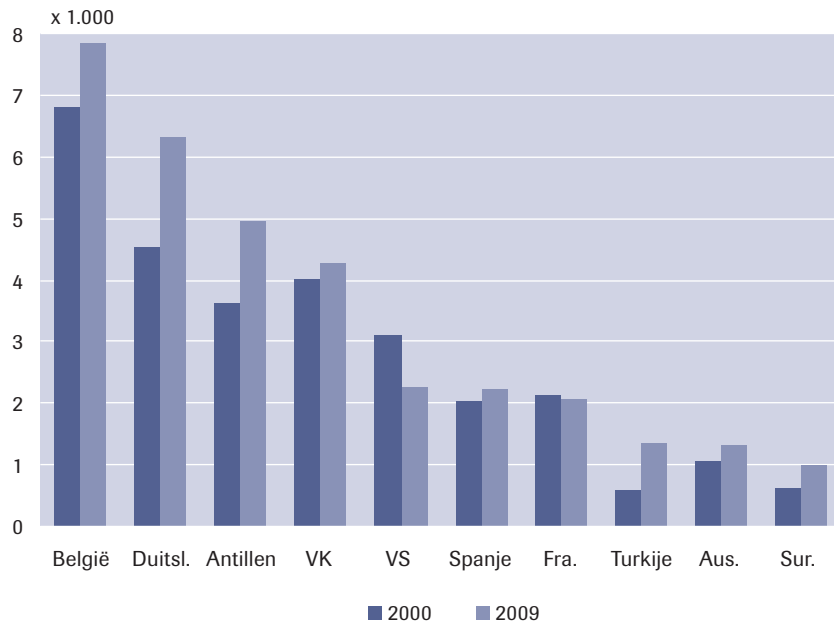
Bron: CBS (inclusief administratieve correcties)

**8.3.3 Emigratie naar land van bestemming**

Van de ruim 85.000 geregistreerde emigranten in 2009 heeft ruim de helft de Nederlandse nationaliteit (49.900). Dit zijn er ruim 9.000 meer dan in 2000, toen 40.500 Nederlanders naar het buitenland vertrokken. De top 10 van populaire bestemmingen van Nederlandse emigranten is tussen 2000 en 2009 nauwelijks veranderd. Alleen Turkije en Suriname hebben zich in 2009 als nieuwkomers in de top 10 gevestigd ten koste van Zwitserland en Canada. België en Duitsland blijven veruit de aantrekkelijkste bestemmingen (figuur 8.6): van elke tien Nederlandse emigranten gaat er één naar België of Duitsland. De grote meerderheid van de Nederlandse emigranten naar deze twee landen is autochtoon (80%), wat inhoudt dat beide ouders van deze personen in Nederland zijn geboren. De Nederlandse emigranten die naar Turkije vertrekken behoren daarentegen voor het merendeel (75%) tot de tweede generatie Turken.



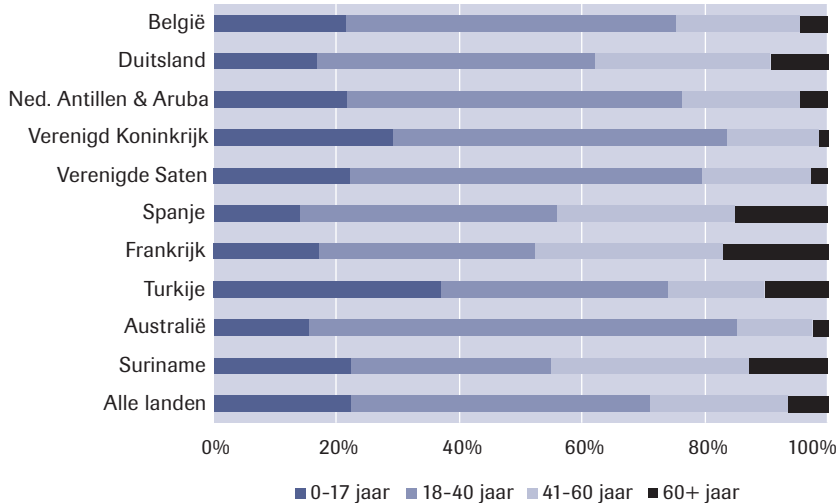
**Figuur 8.6 Emigratie van Nederlanders (nationaliteit) naar land van bestemming (top 10 in 2009), 2000 en 2009**



Zie tabel b8.4 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.  
Bron: CBS (exclusief administratieve correcties)

De leeftijdsverdeling van emigrerende Nederlanders naar de top van landen van bestemming in 2009 is weergegeven in figuur 8.7. Vier op de tien emigranten naar Turkije in 2009 waren jonger dan 18 jaar. Dit zijn voor een groot deel Turken van de tweede generatie die met hun ouders naar Turkije migreren. Ook emigranten naar het Verenigd Koninkrijk zijn over het algemeen jong. De jonge leeftijd van de emigranten naar het Verenigd Koninkrijk kan in ieder geval voor een deel worden verklaard door het feit dat het hier om in Nederland geboren kinderen van Somalische ouders gaat. De laatste jaren zijn namelijk veel Somalische migranten, voor een groot deel met de Nederlandse nationaliteit, naar Engeland geëmigreerd. In steden als Birmingham en Leicester bevinden zich inmiddels aanzienlijke aantallen Somaliërs. Twintigers en dertigers vertrekken vaker dan gemiddeld naar Australië en de Verenigde Staten. Frankrijk en Spanje zijn juist in trek bij de wat oudere emigranten. In 2009 vertrokken 700 zestigplussers naar deze twee landen. In 2000 waren dit er nog geen 400. Het zijn veelal paren zonder kinderen die naar deze twee landen emigreren.

**Figuur 8.7 Emigratie van Nederlanders naar land van bestemming (top 10) en leeftijd, 2009**



Bron: CBS (exclusief administratieve correcties)

### 8.3.4 Emigratie naar verblijfsduur

Ongeveer 60% van de emigranten is buiten Nederland geboren en dus ooit als immigrant naar Nederland gekomen. Deze retourmigratie houdt sterk verband met de verblijfsduur in Nederland. Van de 955.000 buiten Nederland geboren immigranten die in de jaren 2000-2009 naar Nederland kwamen, was ruim een derde vóór 2010 weer vertrokken. Gedurende deze periode is een vrijwel continu stijgende trend in de emigratie waar te nemen (zie tabel 8.3). Zo was van de immigranten uit 2000 een kwart binnen vier jaar weer vertrokken uit Nederland. Voor het cohort immigranten uit 2003 was dit een derde terwijl 40% van de immigranten uit 2006 Nederland binnen vier jaar had verlaten.

Het *patroon* in terugkeer is voor verschillende immigratiecohorten (en voor vrijwel alle groepen migranten) hetzelfde. Tussen het eerste en het tweede jaar na binnenkomst in Nederland vertrekt in verhouding het grootste deel – 10% tot 15% – van de immigranten weer. Na het tweede jaar neemt de geneigdheid tot emigratie sterk af. Hoewel het patroon voor de verschillende groepen migranten vergelijkbaar is, zijn er wel grote verschillen waarneembaar in het *niveau* van de vertrekpercentages van immigranten. Van de 62.000 niet-westerse immigranten in 2000, bijvoorbeeld, had ruim een derde Nederland na tien jaar weer verlaten. De vertrekgeneigdheid van de 47.000 westerse immigranten in dat jaar was een stuk hoger dan die van de niet-westerse immigranten: bijna 60%

was binnen tien jaar weer vertrokken. Het betreft hier voor een groot deel arbeidsmigranten.

**Tabel 8.3 Emigratie van buiten Nederland geboren personen naar jaar van vestiging in Nederland**

	Aantal immigranten x 1.000	waarvan weer vertrokken binnen (cumulatief percentage)									
		1 jaar	2 jaar	3 jaar	4 jaar	5 jaar	6 jaar	7 jaar	8 jaar	9 jaar	10 jaar
2000	109,0	3,3	11,5	19,1	25,4	30,6	35,0	39,0	42,0	44,4	46,3
2001	110,3	3,3	12,9	21,4	28,2	33,5	38,4	41,7	44,3	46,5	
2002	99,8	3,6	14,2	23,5	30,9	37,2	41,7	44,9	47,6		
2003	84,7	4,1	16,2	25,4	32,9	38,3	42,1	45,2			
2004	74,6	4,1	16,6	27,1	34,5	39,7	43,7				
2005	72,1	4,8	19,4	29,7	37,0	42,6					
2006	77,7	5,6	21,2	31,9	40,1						
2007	91,8	6,1	22,2	33,5							
2008	116,5	6,9	24,6								
2009	118,1	7,5									

Bron: CBS (inclusief administratieve correcties)

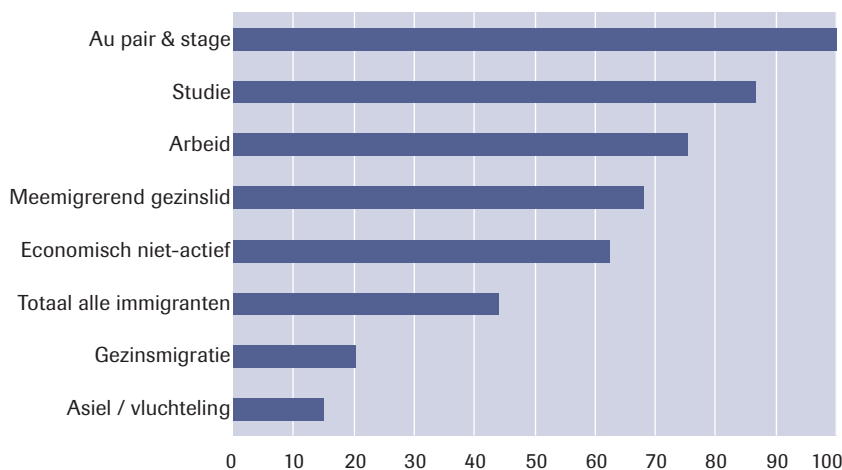
### 8.3.5 Emigratie naar oorspronkelijk migratiemotief

Dat de retourmigratie sterk verband houdt met de verblijfsduur in Nederland komt ook naar voren als we kijken naar het oorspronkelijk migratiemotief bij binnenkomst in Nederland. In figuur 8.8 is de retourmigratie weergegeven van niet-Nederlanders (immigranten zonder de Nederlandse nationaliteit) die in 2003 naar Nederland zijn gekomen ('cohort 2003'), onderscheiden naar het oorspronkelijk migratiemotief. Voor een juiste interpretatie van deze grafiek moeten enkele kanttekeningen worden geplaatst. Iemand wordt in Nederland als immigrant ingeschreven in de GBA bij een voorgenomen verblijfsduur van minimaal vier maanden in de komende zes maanden. Dit betekent bijvoorbeeld dat seizoenarbeiders, een deel van de stagiairs en de mensen die hier komen voor een medische behandeling niet als immigrant worden geteld. Deze mensen blijven dus ook in de overzichten van retourmigratie buiten beschouwing. Voor asielzoekers gelden andere criteria voor inschrijving als immigrant in de bevolkingsregisters dan voor andere categorieën. Asielzoekers worden in de GBA ingeschreven op het moment van statusverlening of na verblijf van langer dan een half jaar in de centrale opvang. In verband hiermee zijn ook afgewezen asielzoekers slechts ten dele in de emigratiecijfers opgenomen.

Uit de grafiek blijkt dat drie kwart van de arbeidsmigranten na zes jaar is vertrokken. Het zal geen verbazing wekken dat au pairs, stagiairs en studenten doorgaans nog sneller vertrekken. Van de eerste categorie is na drie jaar bijna iedereen weer vertrokken. Van de asielmigranten vertrekt slechts een klein deel, maar hierbij moet er dus rekening mee worden

gehouden dat asielzoekers die snel worden afgewezen helemaal niet als immigrant worden gezien. Ten slotte valt het hoge aandeel terugkerende meemigrerende gezinsleden op. Zij zijn vaak tegelijk met een arbeidsmigrant naar Nederland geïmmigreerd.

**Figuur 8.8** Percentage niet-Nederlandse immigranten uit 2003 dat tot en met 2009 weer is geïmmigreerd, naar oorspronkelijk migratiemotief



Zie tabel b8.5 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: CBS (inclusief administratieve correcties)

#### 8.4 Prognose van emigratie 2011-2040<sup>6</sup>

De in deze paragraaf gepresenteerde emigratieprognose is onderdeel van de eind 2010 opgestelde bevolkingsprognose van het CBS. De neiging om tot emigratie over te gaan verschilt nogal per bevolkingsgroep. Eerste generatie allochtonen hebben een veel grotere kans om te emigreren dan autochtonen en tweede generatie allochtonen. Binnen de groep allochtonen verschilt de kans om tot emigratie over te gaan tussen de verschillende herkomstgroepen. In de onderhavige emigratieprognose worden de (toekomstige) inwoners van Nederland onderscheiden naar herkomstgroep. Hierbij worden twee hoofdgroepen onderscheiden, namelijk in Nederland geboren (d.w.z. autochtonen en tweede generatie allochtonen) en buiten Nederland geboren (d.w.z. eerste generatie allochtonen). De buiten Nederland geboren worden, op hun beurt, op basis van

<sup>6</sup> Deze paragraaf is gebaseerd op een artikel van Nicolaas et al. (2011a), dat gepubliceerd is in *Bevolkingstrends*.

geboorteland weer onderverdeeld in elf subgroepen. Het gaat hier om vier subgroepen van personen geboren in westerse landen. Hierbij wordt gekeken of men is geboren in de EU, in de overige Europese landen; in de westerse landen buiten Europa exclusief Indonesië; of in Indonesië (inclusief voormalig Nederlands-Indië). Verder worden er ook zeven subgroepen van personen geboren in niet-westerse landen onderscheiden. Hierbij worden de geboortelanden Turkije, Marokko, Suriname en de Nederlandse Antillen en Aruba apart onderscheiden en drie geaggregeerde groepen samengesteld op basis van het continent (Afrika, Azië of Latijns-Amerika) waarop men geboren is.

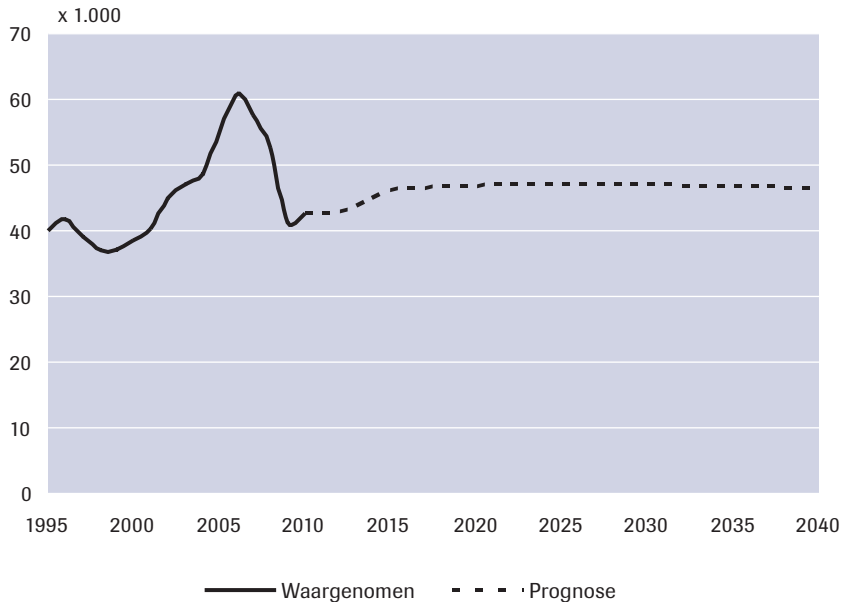
#### *Autochtonen en tweede generatie allochtonen*

De emigratie van autochtonen en tweede generatie allochtonen nam vanaf de eeuwwisseling toe en bereikte in 2006 een hoogtepunt met 60.000 migranten. In 2007 zette een lichte daling in, die van 2008 op 2009 sterk versnelde. In één jaar tijd daalde het aantal emigranten met ruim 20%. De daling was relatief iets sterker bij de autochtonen (-24%) dan bij de tweede generatie allochtonen (-17%). In 2010 is de emigratie weer licht toegenomen tot 43.000.

Voor de prognose wordt verondersteld dat de huidige emigratiekansen van autochtonen iets onder het structurele niveau in de toekomst liggen. Ze zijn dus tijdelijk verlaagd, mogelijk door de stagnerende huizenmarkt. De langetermijnveronderstellingen uit de vorige prognose worden gehandhaafd, wat betekent dat wordt aangenomen dat de emigratiekansen zich in de toekomst rond het niveau uit de jaren 2002-2003 bewegen. Dit niveau ligt aanmerkelijk lager dan de hoge waarden in 2006. Wel wordt, ten opzichte van de situatie in 2002-2003, een iets hogere emigratiekans verondersteld voor jonggepensioneerden (65-69-jarigen).

Tweede generatie allochtonen hebben duidelijk hogere emigratiekansen dan autochtonen. Bij de jongeren hangt dit ermee samen dat hun ouders, bij wie ze nog inwonen, relatief hoge emigratiekansen hebben. Ook volwassenen van de tweede generatie emigreren echter vaker dan autochtonen. Dit valt te verklaren uit het feit dat ze via hun ouders een band met het buitenland hebben. De prognose veronderstelt ook voor de toekomst verhoudingsgewijs hogere emigratiekansen voor tweede generatie allochtonen. De groei van de tweede generatie en de afname van het aantal autochtonen leidt daardoor tot relatief hogere emigratiekansen voor in Nederland geboren personen. Bij de jongeren van de tweede generatie wordt aangenomen dat de emigratiekansen meebewegen met die van eerste generatie vrouwen van dezelfde herkomstgroep. Onder deze veronderstellingen loopt het aantal in Nederland geboren emigranten op de korte termijn op tot 46.000 à 48.000 personen per jaar (zie figuur 8.9).

**Figuur 8.9 Emigratie van autochtonen en tweede generatie allochtonen, waarneming (1995-2010) en prognose (2011-2040)**



Bron: CBS (waargenomen emigratie inclusief administratieve correcties)

#### *Eerste generatie allochtonen*

De veronderstellingen over de emigratie van eerste generatie allochtonen zijn gebaseerd op verwachte retourpercentages<sup>7</sup> en de toekomstige omvang van de in de eerste alinea van deze paragraaf beschreven herkomstgroepen. De toekomstige omvang van de verschillende deelpopulaties is weer gebaseerd op de huidige omvang en op veronderstellingen over toekomstige immigratie en (in mindere mate) natuurlijke bevolkingsgroei. De retourpercentages zijn per tienjaarsleeftijdsklassen geschat op basis van waarnemingen over de immigratiecohorten 1995-2009.

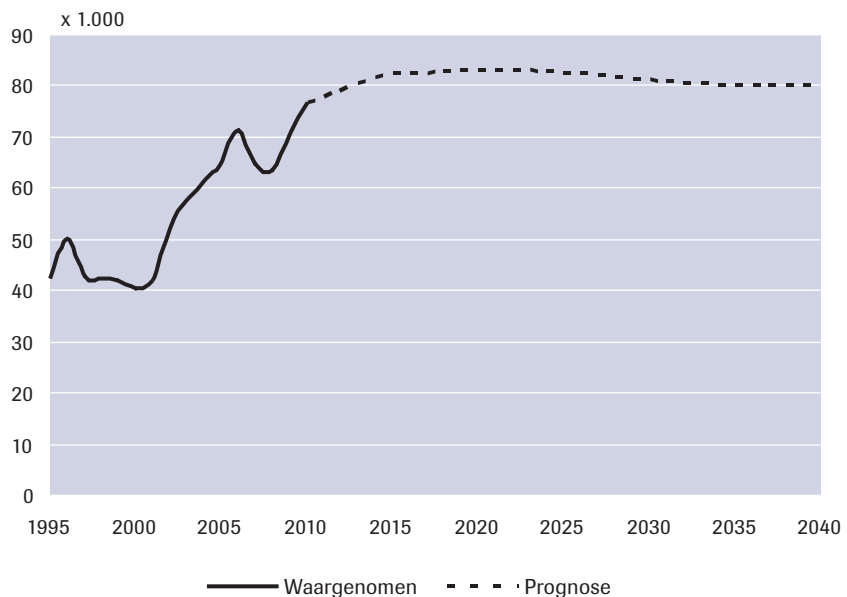
Het retourpercentage hangt sterk samen met de reden van immigratie. Gezinsmigranten zijn, zoals we zagen, het meest geneigd in Nederland te blijven; arbeids- en studiemigranten het minst. Ook asielmigranten hebben lage vertrekpercentages.

Op basis van de samenstelling van de immigratie naar motief sinds 1995, zoals beschreven in Nicolaas et al. (2011b), is per herkomstgroep gekozen voor een referentieperiode. Voor groepen waarvoor wordt verwacht dat de mix van migratiemotieven in de toekomst zal lijken op die over de periode

<sup>7</sup> Ook immigranten die doormigreren naar een derde land zijn meegenomen. De term 'retourmigratie' is dus strikt genomen niet altijd van toepassing.

1995-2009, is deze hele periode als referentieperiode aangehouden. Dit is bijvoorbeeld gedaan voor Marokko, waar gezinsmigratie over de hele periode domineert. Bij verscheidene andere groepen is arbeidsmigratie recent belangrijker geworden. Omdat de verwachting is dat dit motief ook in de toekomst belangrijk zal zijn, wordt voor deze groepen een kortere, recentere referentieperiode (meestal 2000-2009) gebruikt. Aangenomen wordt dat het toekomstige niveau van de emigratiegeneigdheid van de groep, gecorrigeerd voor leeftijd, geslacht en verblijfsduur in Nederland, overeenkomt met het gemiddelde over de referentieperiode. In figuur 8.10 is het resultaat van de hierboven beschreven exercitie te zien. Hier wordt alleen de emigratieprognose voor de totale groep eerste generatie allochtonen getoond. Voor de emigratievoorspellingen van de elf afzonderlijke subgroepen wordt verwezen naar Nicolaas et al. (2011a).

**Figuur 8.10 Emigratie van eerste generatie allochtonen, waarneming (1995-2010) en prognose (2011-2040)**



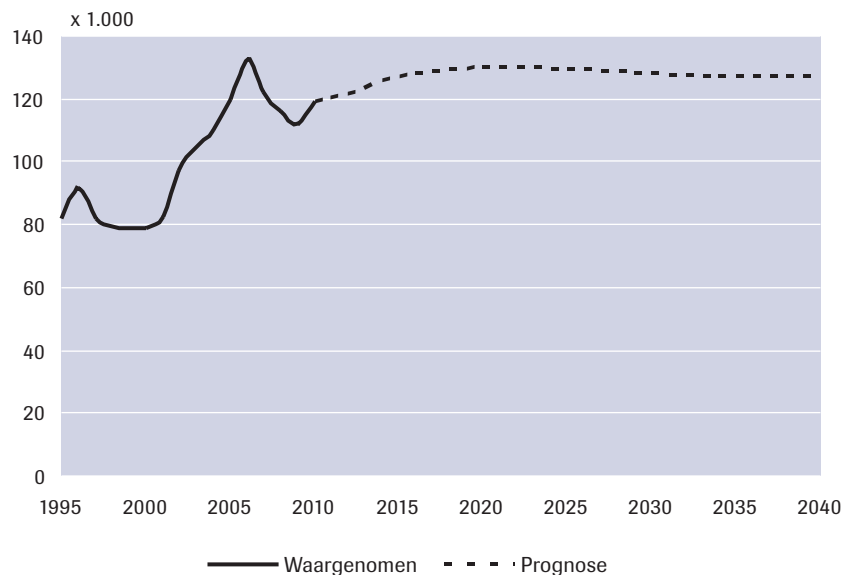
Bron: CBS (waargenomen emigratie inclusief administratieve correcties)

#### *Totaalbeeld*

De veronderstellingen over de emigratie van de verschillende herkomstgroepen leiden op termijn, zoals ook al in paragraaf 2.3.3 besproken, tot een totale emigratie van 129.000 personen per jaar (zie figuur 8.11). De jaarlijkse immigratie zal volgens de CBS-bevolkingsprognose op termijn uitkomen op 144.000 personen per jaar (Nicolaas et al., 2011b), waardoor

het CBS uitgaat van een jaarlijkse niet-natuurlijke bevolkingsgroei van zo'n 15.000 personen.

**Figuur 8.11** Totale emigratie, waarneming (1995-2010) en prognose (2011-2040)



Bron: CBS (waargenomen emigratie inclusief administratieve correcties)

## Literatuur

- Bekke, S. ter, Dalen, H.P. van, & Henkens, K. (2005). Emigratie van Nederlanders: Geprikkeld door bevolkingsdruk. *Demos: Bulletin over bevolking en samenleving*, 21(4), 25-28.
- Corpeleijn, A. (2009). Pendelen naar Nederland: Oude en nieuwe grensarbeiders. *Over.Werk: Tijdschrift van het Steunpunt Werk en Sociale Economie*, 19(4), 138-143.
- Duin, C. van, & Nicolaas, H. (2010). Bevolkingsprognose 2009-2016: Omslag naar lagere groei. *Bevolkingstrends*, 58(1), 14-21.
- Graaf, A. de, (2009). Veel minder gezinnen verhuisd. *CBS Webmagazine*, 15 juni.
- Harmsen, C.N., (2006). Emigratie van autochtonen naar België. *Bevolkingstrends*, 54(2), 41-44.
- Hatton, T.J., & Williamson, J.G. (2002). *What fundamentals drive world migration?* Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Ivlevs, A. (2007). *Eastern Europe between emigration and immigration: Causes, obstacles and implications of simultaneous migration*



- flows*. Paper prepared for the conference on 'African Migration in Comparative Perspective', Wenen, Oostenrijk, 28-29 september.
- Nicolaas, H., Duin, C. van, Verschuren, S., & Wobma, E. (2011a).  
Bevolkingsprognose 2010-2060: Veronderstellingen over emigratie.  
*Bevolkingstrends*, 59(2), 51-58.
- Nicolaas, H., Duin, C. van, Verschuren, S., & Wobma, E. (2011b).  
Bevolkingsprognose 2010-2060: Veronderstellingen over immigratie.  
*Bevolkingstrends*, 59(2), 42-50.
- Nicolaas, H., & Sprangers, A. (2007). Buitenlandse migratie in Nederland 1795-2006: De invloed op de bevolkingsamenstelling. *Bevolkingstrends*, 55(4), 32-46.



## 9 Illegale migranten

Jan de Boom (Risbo), Arjen Leerkes (EUR, WODC) en  
Godfried Engbersen (EUR)

Dit hoofdstuk gaat over ‘illegalen’: niet-Nederlanders die zich zonder toestemming van de Nederlandse overheid in Nederland vestigen of die hun verblijfsrecht verliezen nadat zij aanvankelijk legaal naar Nederland kwamen (denk bijvoorbeeld aan asielzoekers, toeristen of buitenlandse partners van Nederlandse ingezetenen). Eerst wordt in een tweetal paragrafen ingegaan op de geschiedenis en achtergronden van illegaal verblijf in Nederland. Aansluitend volgt een paragraaf met een actuele – niet eerder gepubliceerde – empirische analyse van de belangrijkste trends in politiegegevens over staandegehouden illegale vreemdelingen in de periode van 2000 tot en met 2010. Daarbij is onder andere aandacht voor de mogelijke gevolgen van de uitbreiding van de Europese Unie in 2004 en 2007; het Generaal Pardon in 2007; en de aanscherping van het Nederlandse beleid voor gezinsmigratie. Het hoofdstuk wordt besloten met een paragraaf waarin verdere ontwikkelingen omtrent illegaal verblijf in Nederland worden geschetst.

Dit hoofdstuk wijkt enigszins af van de andere hoofdstukken. Ten eerste is er juist vanwege de thematiek meer onzekerheid omtrent omvang en aard dan bij de in de overige hoofdstukken gepresenteerde resultaten.<sup>1</sup> Ten tweede ligt de nadruk veel minder op de daadwerkelijke migratiebeweging en meer op de omvang van het aantal migranten. Ten slotte is er daar waar het gaat om migratiemotieven een zeker mate van overlap met de andere hoofdstukken. Arbeids-, gezins-, studie- en asielmigranten kunnen bijvoorbeeld op een zeker moment illegaal worden.

### 9.1 Een historische schets van illegaal verblijf in Nederland

Nederland is een welvarend land dat door de eeuwen heen vaak veel migranten heeft aangetrokken. Het heeft zijn Gouden Eeuw, de zeventiende eeuw, zelfs in belangrijke mate te danken<sup>2</sup> aan nieuwkomers, zowel arme arbeidsmigranten als bemiddelde vreemdelingen die veelal om religieuze redenen hun toevlucht zochten in de betrekkelijk tolerante Hollandse steden. Er is echter nooit onverdeeld positief gereageerd op nieuwelingen. In Amsterdam konden welvarende vreemdelingen als de Franse Hugenoten rekenen op gunstige vestigingsvoorwaarden (Lucassen & Penninx, 1997), terwijl nieuwkomers die niet voor zichzelf bleken te kunnen zorgen, of overlast veroorzaakten, veelal werden weggestuurd

1 De gebruikte politiegegevens komen niet één-op-één overeen met de ‘werkelijke’ ontwikkelingen.

Tegelijkertijd weten we wel dat er een duidelijke correspondentie is tussen de politiecijfers en de schattingen die zijn gemaakt door Van der Heijden et al. (2006).

2 Het bestaan van dit vermeend causaal verband is overigens nooit overtuigend aangetoond. Het is ook goed mogelijk dat de hoge mate van welvaart en (religieuze) tolerantie veel (bemiddelde) vreemdelingen aantrokken (Hartog, 2011).

(De Swaan, 1988; Van Leeuwen, 2000). In het Amsterdam van de zestiende eeuw kregen delinquente vagebonden soms een snee in hun wang, zodat ze bij recidive beter geïdentificeerd konden worden (Spierenburg, 1995). Lange tijd was het zigeuners verboden om in Nederland te verblijven aangezien zij dieven zouden zijn (Lucassen & Penninx, 1997).

Van Eijl (2005) heeft laten zien dat aan het eind van de negentiende eeuw, begin twintigste eeuw een zekere problematiek van 'illegale vreemdelingen' bestond. Het betrof vooral Duitsers en Belgen die illegaal werden omdat zij in Nederland voor overlast zorgden of afhankelijk werden van armenzorg. Omgekeerd waren er ook Nederlandse illegalen in de ons omringende landen.

Deze 'selectie achteraf' – migranten werd de toegang tot het grondgebied meestal pas geweigerd nadat achteraf bleek dat zij financieel niet op eigen benen konden staan of voor openbare ordeproblemen zorgden – is nog kenmerkend voor vroegere vormen van immigratiebeheersing. Tegenwoordig maken overheden de (officieel) gewenste selectie van immigranten in sterkere mate op voorhand, voorafgaand aan vestiging (Torpey, 1999; Wray, 2006).<sup>3</sup>

In Nederland is de tendens tot 'selectie op voorhand' duidelijk zichtbaar aan de vooravond van Tweede Wereldoorlog. Op 15 december 1938 besluit het kabinet Colijn IV om de grens te sluiten voor (onvermogene) joodse vluchtelingen uit Duitsland. Deze beslissing is ingegeven door de zorgen over de omvangrijke werkloosheid onder de Nederlandse bevolking en de angst dat voortschrijdende asielmigratie (van onvermogenen) het antisemitisme verder zou aanwakkeren (Van Eijl, 2005). Geweigerde joodse vluchtelingen werden gedetineerd in kamp Westerbork.

Toen Nederland in de tweede helft van de twintigste eeuw industrialiseerde en de economie in een stroomversnelling raakte, werden vooral in de tweede helft van de jaren vijftig en in de jaren zestig in diverse sectoren arbeidsmigranten geworven. Zij waren voornamelijk afkomstig uit landen rond de Middellandse Zee (zie paragraaf 3.1 voor meer details). Dit gebeurde deels met hulp van de Nederlandse overheid. Wie echter op eigen gelegenheid naar Nederland vertrok, kon als 'spontane migrant' vrij eenvoudig een verblijfsvergunning krijgen (Engbersen & Van der Leun, 2001).

Na de wereldwijde oliecrisis in 1973 steeg de behoefte om een restrictiever immigratiebeleid in te voeren voor niet-westerse landen (zie wederom paragraaf 3.1 voor meer details). Een vermindering van het aantal niet-westerse nieuwkomers werd in toenemende mate nodig gevonden vanwege de gestegen werkloosheid, maar was, volgens sommigen, ook vereist voor de integratie van eerdere immigratiestromen (Bade, 2004). Tot 1991

3 In typische immigratielanden als de Verenigde Staten gebeurde dit nog wat eerder dan in Nederland. Zo werden er in 1921 en 1924 quota vastgesteld die het aantal migranten naar herkomstland maximeerden. Deze inperkingen leidden overigens ook toen al tot smokkelroutes via Mexico en Canada, waarvan toentertijd ook Nederlandse immigranten gebruikmaakten (Ngai, 2004, p. 66).

hadden niet-westerse migranten echter nog de facto toegang tot de formele Nederlandse arbeidsmarkt, omdat het toekennen van een Sofi-nummer tot dan toe in de praktijk niet is gekoppeld aan een legale verblijfsstatus. Dit had geleid tot het verschijnsel van de zogenoemde 'witte illegalen' die illegaal in Nederland verbleven, maar toch belasting betaalden. Vanaf de jaren 1990 heeft de Nederlandse overheid ook niet-westerse gezinsmigratie (Hooghiemstra, 2003; Bonjour, 2009; WODC & INDIAC, 2009) en asielmigratie (Schuster, 2000; Doornbos & Groenendijk, 2001) aan striktere voorwaarden gebonden. Omdat niet alle geweigerde migranten Nederland zijn gaan mijden of Nederland hebben verlaten, raakten ook asiel- en gezinsmigratie verbonden met illegaal verblijf.

Daarnaast is in juli 1998 de 'Koppelingswet', officieel de wet 'Wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, en ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland' geheten, ingevoerd (Bernini & Engbersen, 1999). Deze wet regelt dat in beginsel uitsluitend vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven recht hebben op collectieve voorzieningen. Het doel van de wet was het wederrechtelijk verblijf te ontmoedigen en te voorkomen dat illegale vreemdelingen een 'schijn van legaliteit' verwerven waardoor zij na verloop van tijd moeilijk uitzetbaar worden.

In de jaren voor de vijfde (2004) en zesde (2007) uitbreiding van de Europese Unie versoepelden Nederland en andere Schengenlanden het beleid ten aanzien van toeristenvisa voor burgers van toekomstige EU-lidstaten, zoals Bulgarije. Dit leidde in die jaren tot een aanzienlijke stijging van het aantal Midden- en Oost-Europese 'toeristen' die de vrije vestigingstermijn van drie maanden overschreden en illegaal werden (Leerkes et al., 2004; Leerkes, 2009). Recent is de illegale migratie vanuit Oost-Europa sterk afgenomen. Of beter gezegd: de illegale migratie is door de EU-uitbreidingen voor een belangrijk deel gelegaliseerd (Ruhs & Anderson, 2010).

Ondanks het afnemende aantal Midden- en Oost-Europese illegalen – EU-burgers kunnen alleen nog bij veroordelingen voor bepaalde misdrijven worden aangemerkt als 'ongewenste vreemdeling', waardoor eventueel voortgezet verblijf in Nederland illegaal wordt – is het waarschijnlijk dat de diversiteit in de illegale bevolking nog altijd groot is. Onder de in de periode van 1997 tot en met 2003 aangehouden illegale vreemdelingen waren meer dan 200 nationaliteiten vertegenwoordigd (Leerkes, 2009). Het betreft vooral volgmigratie uit landen waar al geruime tijd migratiestromen naar Nederland hun oorsprong vinden (Marokko, Turkije, China, Suriname), asiellanden (Irak, Afghanistan, Somalië en diverse overige Afrikaanse landen) en 'nieuwe' landen van arbeidsmigratie naar Nederland (Oekraïne, India, Filippijnen). Ook is er sprake van migratie vanuit productie- en doorvoerlanden van verboden drugs

(Colombia, Turkije, Suriname), en vanuit landen die een belangrijke rol spelen in de internationale prostitutie- en relatiemarkt (Thailand, Rusland, Brazilië, Afrikaanse landen). De spanningsverhouding tussen enerzijds een sterk toegenomen potentieel aan internationale mobiliteit (dalende vervoersprijzen, toegenomen maatschappelijke bindingen over landsgrenzen heen, vraag naar goedkope arbeid) en anderzijds een toegenomen beleidsmatige inperking van (bepaalde) migratiestromen, resulteert structureel in een illegale bevolking met een zekere omvang en diversiteit. Het is niet overdreven om te stellen dat alle migratietypen die in de legaliteit voorkomen tevens een 'illegale' pendant hebben, waarmee ze in meer of mindere mate zijn verweven (Engbersen 1997, Leerkes et al., 2007). De volgende paragraaf gaat nader in op de determinanten van illegaal verblijf in Nederland.

## **9.2 De kansenstructuur voor illegaal verblijf: netwerken, arbeid, huisvesting en relatievorming**

Onderzoek, zowel in Nederland als internationaal, laat zien dat zich in Westerse landen economische, sociale en politieke omstandigheden voordoen die gelegenheid creëren voor illegaal verblijf, en er deels ook vraag naar oproepen (Düvell, 2006). Voor Nederland is dit onder meer aangetoond in een studie naar het ruimtelijke vestigingspatroon van illegale vreemdelingen (Leerkes et al., 2007). De studie betoogt dat de kansenstructuur voor illegaal verblijf uit vier dimensies bestaat: netwerken, arbeid, huisvesting en relatievorming.

De eerste cruciale dimensie is de inbedding in (transnationale) sociale netwerken (Massey et al., 1986). Hiervoor wordt ook wel het begrip sociaal kapitaal gebruikt (Bourdieu, 1983; Portes, 1998). Sociaal kapitaal heeft betrekking op het vermogen van illegale migranten om hulpbronnen (geld, werk, huisvesting, informatie, documenten en ook mogelijke huwelijkspartners) te mobiliseren uit hun etnische en familiale netwerken. Dit sociaal kapitaal bepaalt voor een belangrijk deel de verblijfsmogelijkheden van illegale vreemdelingen (Mahler, 1995; Engbersen, 2001; Grzymala-Kazłowska, 2005). Het sociale kapitaal dat illegale migranten kunnen mobiliseren, varieert echter zowel tussen als binnen herkomstgroepen. Niet elke immigrant heeft toegang tot een migrantennetwerk. Nederlands onderzoek laat zien dat vooral bepaalde Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en (deels) Afrikaanse groepen kunnen terugvallen op gevestigde migrantengemeenschappen, ook als zij (nog) geen werk hebben (Engbersen et al., 1999; Burgers & Engbersen, 1999). Een gebrek aan sociaal kapitaal speelt met name bij uitgeprocedeerde asielzoekers uit nieuwe immigratielanden. Maar ook in andere migrantengroepen kunnen sterk gemarginaliseerde illegalen worden aangetroffen die niet (meer)

opgevangen worden binnen gevestigde migrantengemeenschappen. Indien zij geen werk vinden, zijn zij vooral op zichzelf aangewezen. Arbeidsmogelijkheden vormen de tweede dimensie. Diverse auteurs veronderstellen dat aan de onderkant van de arbeidsmarkt in grote steden in toenemende mate behoefte ontstaat aan (informeel) arbeidsintensief werk (Sassen, 1991; Miller, 1995; Bonacich & Appelbaum, 2000; Van der Leun & Kloosterman, 2006; Willis et al., 2010). In dit deel van de economie komen restanten van industriële activiteiten voor (bijvoorbeeld de textiel-industrie met zijn naaiateliers), en zijn daarnaast allerlei vormen van betaalde zakelijke en persoonlijke dienstverlening in opkomst die moeilijk verplaatst kunnen worden naar lagelonenlanden en mede perspectief bieden aan illegale nieuwkomers (schoonmaakwerk, bewaking, catering, zorg voor kinderen en ouderen, verbouwingen aan het huis). Ook is in veel grote steden een omvangrijke etnische economie ontstaan waarin informele arbeid door illegale landgenoten een vrij gangbaar fenomeen is. Door de arbeidskosten laag te houden, wordt geprobeerd economisch succesvol te opereren. En ten slotte is er een grote vraag naar irreguliere arbeidskrachten in de land- en tuinbouw. In West-Europa zijn illegale migranten van groot belang voor deze sector (zie daarover Cornelius et al., 2004). Als gevolg van de uitbreidingen van de EU in 2004 en 2007 wordt deze arbeid momenteel voor een groter deel verricht door Midden- en Oost-Europese migranten. Een deel van hen werkt illegaal, maar verblijft niettemin legaal in Nederland (Weltevrede et al., 2009; Snel et al., 2011). Een derde factor is de aanwezigheid van goedkope en toegankelijke huisvesting. In sommige wijken is sprake van een gunstige woningmarktstructuur voor illegale vreemdelingen, doordat er veel particuliere woningverhuurders zijn die aan illegalen etages, appartementen, kamers of bedden willen verhuren. Burgers (1998) heeft, gebruikmakend van de inzichten van Mahler (1995), gewezen op het bestaan van 'parallele huisvestingsmarkten' in Nederlandse wijken, dat wil zeggen informele markten, die een grote mate van overeenkomst vertonen met de formele woningmarkt. Hij wijst op twee vormen van parallelie. Enerzijds maakt de sociale huisvesting in Nederland (met zijn huurplafonds) het mogelijk dat illegale vreemdelingen gratis of tegen bescheiden huren kunnen inwonen bij landgenoten of partners, anderzijds is er een duurdere commerciële particuliere woningmarkt, waar ook illegalen terecht kunnen tegen hogere huurprijzen. Het aanbieden van huisvesting aan illegalen is een welkome bron van inkomsten voor gevestigde migranten die een carrière ontwikkelen als huisbaas. Deze huisbazen vervullen op die wijze een scharnierfunctie tussen de formele en informele woningmarkt. Vooral de particuliere woningmarkt biedt relatief veel mogelijkheden voor huisvesting aan illegalen: huisbazen blijken soms in de woningen schotten aan te brengen en/of stapelbedden te plaatsen, om bewoning door een relatief groot aantal personen mogelijk te maken. De overheidscontrole

op woonruimte in particuliere panden is moeilijker te organiseren dan controle in coöperatiewoningen (Leerkes et al., 2004).

De mogelijkheden tot relatievorming met (armere) partners – dit speelt zowel bij allochtone als autochtone groepen – vormen de vierde dimensie van de kansenstructuur van illegaal verblijf. De sleutelinformanten uit het onderzoek van Leerkes et al. (2007) wezen op het verschijnsel dat wat oudere singles soms onderdak bieden aan illegale jonge vrouwen. Ook blijken Afrikaanse mannen relaties aan te gaan met Nederlandse vrouwen (Leerkes, 2009). Dergelijke relaties kunnen leiden tot een verblijfsvergunning: een deel van de aanvragen voor verblijfsvergunningen voor buitenlandse partners blijkt althans betrekking te hebben op stellen die elkaar in Nederland hebben ontmoet terwijl een van de partners illegaal in Nederland verbleef (WODC & INDIAC, 2009). Daarnaast zijn in twee onderzoeken (Leerkes et al., 2007; WODC & INDIAC, 2009) aanwijzingen gevonden dat sommige Nederlandse ingezetenen een buitenlandse partner illegaal naar Nederland laten overkomen, omdat ze er (nog) niet in slagen om te voldoen aan de voorwaarden voor gezinsmigratie.

### 9.3 Kerncijfers van illegaal verblijf in Nederland sinds 2000

In deze paragraaf worden een aantal belangrijke trends in politiegegevens over staandegehouden illegalen vreemdelingen gepresenteerd. Hierbij zal onderscheid worden gemaakt naar de demografische kenmerken geslacht en leeftijd, naar nationaliteiten naar de reden van staandehouding. Eerst wordt echter in de eerste twee subparagrafen ingegaan op respectievelijk de afbakening van de populatie en op de gebruikte databronnen.

#### 9.3.1 Definities en afbakening

Een essentiële afbakening in elke studie die zich bezighoudt met irreguliere migratie is de vraag wie tot de illegale vreemdelingen worden gerekend (CLANDESTINO, 2009). Er zijn vele definities in omloop, die mede afhangen van de nationale beleidscontext en die zich veelal richten op drie aspecten: binnenkomst, verblijf en werk (zie bijvoorbeeld Çinar et al., 2000). In het huidige onderzoek richten wij ons op vreemdelingen die illegaal in het land verblijven ongeacht de vraag of ze legaal dan wel illegaal het land zijn binnengekomen en ongeacht de vraag of ze formele dan wel informele economische activiteiten ontplooiën: *Onder illegale vreemdelingen worden personen verstaan die op het moment van de in het onderzoek betrokken registratie bij de Vreemdelingenpolitie en de Koninklijke Marechaussee (KMar) niet in het bezit zijn van een geldige verblijfstitel.*

Het gebruik van deze 'kale' juridische definitie leidt ertoe dat er geen specifieke categorieën illegalen op voorhand van het onderzoek worden



uitgesloten. De keuze impliceert ook dat vreemdelingen die hier de uitkomst van hun procedure mogen afwachten niet tot de illegalen worden gerekend. Gedoogde vreemdelingen die de procedure in eigen land zouden moeten afwachten maar toch in Nederland blijven, worden wel tot de illegale vreemdelingen gerekend. Verder hebben we informatie opgenomen over EU-burgers die op grond van een strafbaar feit hun rechten op legaal verblijf in Nederland verspelen. Voor alle duidelijkheid: asielzoekers kunnen illegaal worden wanneer zij uit de procedure stappen, of wanneer zij uitgeprocedeerd zijn en de beslissing niet meer in Nederland mogen afwachten. Een laatste punt betreft de landen van herkomst. Veelal wordt impliciet of expliciet aangenomen dat personen die uit andere (West-)Europese landen afkomstig zijn niet tot de illegalen behoren. Strikt genomen is dit echter niet juist. Ook Duitsers bijvoorbeeld kunnen illegaal in ons land verblijven wanneer zij zich niet hebben gemeld of wanneer zij niet aan de voorwaarden tot verblijf voldoen. Wel is een essentieel verschil met veel andere migranten dat zij in principe vaak hun verblijf zouden kunnen legaliseren. Niettemin nemen we in het navolgende de informatie over (West-)Europeanen wel op in de analyses. Om een vergelijking mogelijk te maken met de in 2002 en 2004 gepubliceerde resultaten (Engbersen et al., 2002; Leerkes et al. 2004), is ervoor gekozen om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de destijds geanalyseerde politiedata. In het navolgende besteden we aan de hand van deze politiecijfers aandacht aan een aantal (achtergrond)kenmerken van illegale vreemdelingen.

### 9.3.2 *Databronnen, selectie en extrapolatie*

#### *Databronnen*

Illegale vreemdelingen komen per definitie nauwelijks voor in de officiële statistieken. Sterker nog: door het gevoerde ‘ontmoedigingsbeleid’ zijn zij in Nederland administratief steeds onzichtbaarder geworden. De reguliere bevolkingsstatistieken van het CBS bieden weinig houvast om inzicht te krijgen in het aantal illegalen in Nederland en hun achtergrondkenmerken. Bevolkingsstatistieken zijn immers gebaseerd op de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) waarin zich, sinds begin jaren negentig, in principe alleen legaal in Nederland verblijvende personen kunnen inschrijven. In 1998 concludeerden Van der Leun et al. na een uitgebreide inventarisatie van mogelijke alternatieve informatiebronnen, zoals data omtrent illegaal werk en ziekenhuisgegevens, dat: ‘aan alle potentiële gegevensbronnen haken en ogen zitten (...). Zo zijn er weliswaar gegevens voorhanden over grensoverschrijdingen, legalisering en illegaal werk, maar daar gaat het in de meeste gevallen om selectieve gegevens van specifieke groepen illegale vreemdelingen, zodat de generaliseerbaarheid in het geding komt. Tevens gaat het om meestal beperkte aantallen.’ De voor- en nadelen afwegend was de conclusie dat politieregistraties het meest geschikt waren om inzicht te krijgen in de schaal van het vraagstuk van illegaliteit.

Het gaat daarbij niet om algemene registraties van criminaliteit (want daar maakt de politie tot op heden niet systematisch aantekening van de verblijfsstatus van een persoon), maar om de registraties van illegale vreemdelingen. De cijfers waar in dit hoofdstuk over wordt gerapporteerd, zijn gedeeltelijk gebaseerd op het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS). Het betreft registraties van staandehoudingen van illegale vreemdelingen in de periode 1 januari 2000 tot 1 oktober 2003. Er zijn in deze periode 64.727 staandehoudingen geregistreerd. Voor de meer recente gegevens (van 2005 tot en met 2010) maken we gebruik van registraties in de PolitieSuite Handhaving-Vreemdelingen (PSH-V) en registraties van de KMar in het VBS. PSH-V is een landelijk registratiesysteem van de Vreemdelingenpolitie voor het vreemdelingentoezicht. Het is sinds 1 april 2005 officieel de vervanger van het VAS.<sup>4</sup> We beschikken over registraties voor de periode 1 april 2005 tot 1 juli 2010. Dit betreft 45.520 zaken. De KMar registreert niet in PSH-V maar in een eigen landelijk systeem voor vreemdelingentoezicht, het Vreemdelingen Basis Systeem (VBS). De VBS-extractie levert alle vreemdelingen die een maatregel in bewaring hebben opgelegd gekregen in het domein Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) in de periode 1 mei 2005 tot 31 december 2010. Dit betreft 7.501 inbewaringstellingen.

Bij de analyse van registraties van illegalen moet worden bedacht dat sommige personen meer dan één keer in het bestand zijn opgenomen omdat ze vaker met de politie en/of KMar in aanraking zijn geweest. In de analyse maken we derhalve onderscheid tussen staandehoudingen en personen. Verder moeten we er ook rekening mee houden dat op 1 januari 2005 de Wet op de identificatieplicht werd gewijzigd. Sinds deze datum is een algemene identificatieplicht van kracht. Sinds de invoering van deze algemene identificatieplicht wordt een (tot en met het jaar 2009) steeds groter wordend percentage illegalen staandegehouden omdat ze niet beschikken over een geldig identificatiebewijs. Dit zou kunnen betekenen dat het daadwerkelijke aantal in Nederland verblijvende illegalen na 2006 nog wat meer is gedaald dan dat we op basis van het aantal staandehoudingen mogen aannemen. In tabel 9.1 worden het totaal aantal geregistreerde staandehoudingen en personen gepresenteerd.

**Tabel 9.1** Staandehoudingen en staandegehouden illegale vreemdelingen, 2000-2003 en 2005-2010

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Staandehoudingen	14.410	15.145	19.636	15.536		8.124	12.309	9.989	8.723	8.463	5.152
Unieke personen	13.513	14.305	17.877	14.267		7.828	11.663	9.343	8.217	7.989	4.926

<sup>4</sup> Voor een meer uitgebreide toelichting over VAS en PSH-V verwijzen we naar Engbersen et al., 2002 en Van der Heijden et al., 2006.

*Selectie*

In de extractie uit PSH-V en VBS voor de periode van 2005 tot en met 2010 is een aantal staandehoudingen niet bruikbaar of niet relevant bijvoorbeeld omdat het (waarschijnlijk) een staandehouding betreft van een, naar achteraf blijkt, legale persoon.<sup>5</sup> Bij de resterende staandehoudingen gaat het in het algemeen om staandehoudingen door de vreemdelingenpolitie of ophoudingen die door de reguliere politie zijn overgedragen aan de vreemdelingenpolitie en inbewaringstellingen door de KMar. In tabel 9.2 wordt het totaal aantal geregistreerde staandehoudingen en personen na deze selectie gepresenteerd.

In het VAS werden in de periode van 2000 tot en met 2003 ook illegalen geregistreerd van wie op de luchthaven Schiphol bleek dat zij de vrije termijn binnen (of buiten) Nederland hadden overschreden. Voor de periode van 2005 tot en met 2010 zijn deze overschrijdingen van de vrije vestigingstermijn alleen voor het jaar 2009 beschikbaar. Om vertekeningen te voorkomen zijn staandehoudingen van de KMar op Schiphol waar mogelijk uit het bestand onderzoeksbestand verwijderd. De in dit hoofdstuk gepresenteerde analyses bieden dus geen volledig inzicht in het totaal aantal staandegehouden illegalen.<sup>6</sup>

**Tabel 9.2 Staandehoudingen en staandegehouden illegale vreemdelingen (na bovenstaande selectie), 2000-2003 en 2005-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Staaandehoudingen	12.933	13.255	17.460	14.174		7.992	11.888	8.932	7.751	7.436	4.629
Unieke personen	12.044	12.434	15.731	12.910		7.737	11.319	8.399	7.342	7.052	4.458

*Extrapolatie*

Over de periode van 1 oktober 2003 tot 1 april 2005 zijn geen gegevens beschikbaar. Daarnaast ontbreken voor de jaren 2005, 2006 en (deels) 2007 registraties voor de regio Amsterdam-Amstelland. De jaren waarvoor een deel van de registratie ontbreekt, zijn door middel van extrapolatie aangevuld (zie tabel 9.3 voor aantallen na selectie en extrapolatie). Voor het jaar

- 5 Verwijderd zijn 26 zaken/staandehoudingen waarvan het vreemdelingsnummer ontbreekt, 264 zaken/staandehoudingen die volgens de datum staandehouding dateren van voor 2005 of na 2010, 2.981 zaken/staandehoudingen waarbij er sprake is van heenzending vanwege rechtmatig verblijf en waarbij de periode tussen staandehouden en heenzending kleiner of gelijk is aan 1 dag, 1.798 zaken/staandehoudingen waarbij er sprake is van verwijderbaarheidscode 500 'Verblijfsrecht' en de datum aanmaken verwijderbaarheidscode 500 voor de datum staandehouding ligt en 179 staandehoudingen van vreemdelingen met eenzelfde vreemdelingsnummer en exacte dezelfde datum staandehouding (b.v. als gevolg van dubbelingen tussen VBS en PSH-V).
- 6 Ter illustratie, in 2009 werden door de KMar op Schiphol 979 personen binnen Nederland staandegehouden omdat zij hun vrije vestigingstermijn hebben overschreden. Het gaat daarbij voornamelijk om personen uit Turkije (19%), China (12,9%), Suriname (10,6%), Brazilië (6,7%), Egypte (5%) en Indonesië (4,1%). Het aandeel vrouwen onder deze groep is met 45,5% relatief groot. Naast de 979 personen die binnen Nederland worden staandegehouden, worden in 2009 nog eens 1.053 personen buiten Nederland staandegehouden. Het gaat daarbij voornamelijk om personen uit Midden- en Zuid-Amerika (Honduras (13,4%), Nicaragua (10,5%), Peru (6,9%), Brazilië (6,6%), Ecuador (6,1%), El Salvador (5,6%). Ook daarbij betreft het een relatief groot aandeel vrouwen (48,3%).

2004 zijn vanwege de totale afwezigheid van gegevens geen schattingen gemaakt. Dit had eventueel wel gedaan kunnen worden op basis van de gegevens over 2003 en 2005, maar omdat de gegevens voor deze jaren ook deels ontbreken, wordt hiervan afgezien.

**Tabel 9.3** Staandehoudingen en staandegehouden illegale vreemdelingen (na selectie en extrapolatie), 2000-2003 en 2005-2010\*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Staandehoudingen	12.933	13.255	17.460	18.899		11.989	13.298	9.671	7.751	7.436	8.074
Unieke personen	12.044	12.434	15.731	17.213		11.645	12.729	9.101	7.342	7.052	7.756

\* Na extrapolatie voor 2003, 2005 en 2010 en extrapolatie voor ontbrekende registraties Amsterdam-Amstelland (2005-2007).

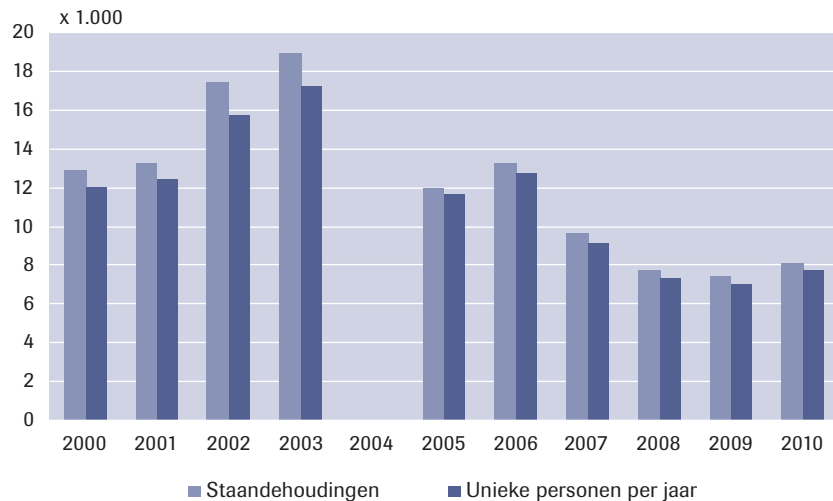
### 9.3.3 Aantallen aangetroffen illegale vreemdelingen en de compositie van de groep

De cijfers laten in de eerste plaats zien dat het illegalenvraagstuk van een zekere omvang is, zeker wanneer we ervan uitgaan dat een belangrijk deel van de illegale vreemdelingen niet snel met de politie in aanraking komt. Door Van der Heijden et al. (2011) is een schatting gemaakt van het aantal illegale vreemdelingen in 2009. Zij kwamen uit op een totaal aantal van 97.145 illegalen (95% betrouwbaarheidsinterval 60.667-133.624). Eerdere schattingen door Van der Heijden et al. (2006) lieten zien dat Nederland in de periode van 1997 tot en met 2003 zo'n 150.000 à 200.000 illegale vreemdelingen telde. De schatting voor 2005 kwam uit op ongeveer 129.000 illegalen. Bij de gepresenteerde totalen dient wel te worden aangetekend dat de populatie van illegaal verblijvenden geenszins stabiel is. Mensen komen en gaan, sommigen streven naar legalisering, anderen zijn op avontuur of op doorreis en een deel keert terug (zie Staring, 2001). Een tweede bevinding heeft betrekking op de ontwikkeling van de staandehoudingscijfers door de jaren heen. In figuur 9.1 (en tabel 9.3) is te zien dat het aantal staandehoudingen (en het aantal staandegehouden personen) in de periode van 2000 tot en met 2003 aanzienlijk toeneemt van 12.933 in 2000 naar 17.460 in 2002. In 2003 lijkt het aantal staandehoudingen nog iets verder op te lopen tot naar schatting 18.899.<sup>7</sup> Vanaf 2005 neemt het aantal staandehoudingen vervolgens sterk af tot niet meer dan 7.436 in 2009. In de eerste zes maanden van 2010 zijn 4.629 staandehoudingen verricht. Als we dit aantal extrapoleren, zou het aantal staandehoudingen voor geheel 2010 uit komen op 8.074.<sup>8</sup> Dat is een toename van ruim 8% ten opzichte van 2009.

7 Op basis van extrapolatie 2003 ( $14.174/9 \times 12 = 18.899$ ).

8 De 3.445 staandehoudingen volgens PSH-V in de eerste zes maanden van 2010 worden geëxtrapolerd naar 6.890. Vervolgens worden daar nog de 1.184 staandehoudingen door de KMar in 2010 bij opgeteld.

**Figuur 9.1** Staandehoudingen en staandegehouden illegale vreemdelingen, 2000-2003 en 2005-2010



Zie tabel b9.1 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: 2000-2003: VAS; 2005-2010: PSH-V & VBS (extrapolatie voor 2003, 2005 en 2010 en extrapolatie voor ontbrekende registraties Amsterdam-Amstelland, 2005-2007)

*Dalend aantal Midden- en Oost-Europese illegalen*

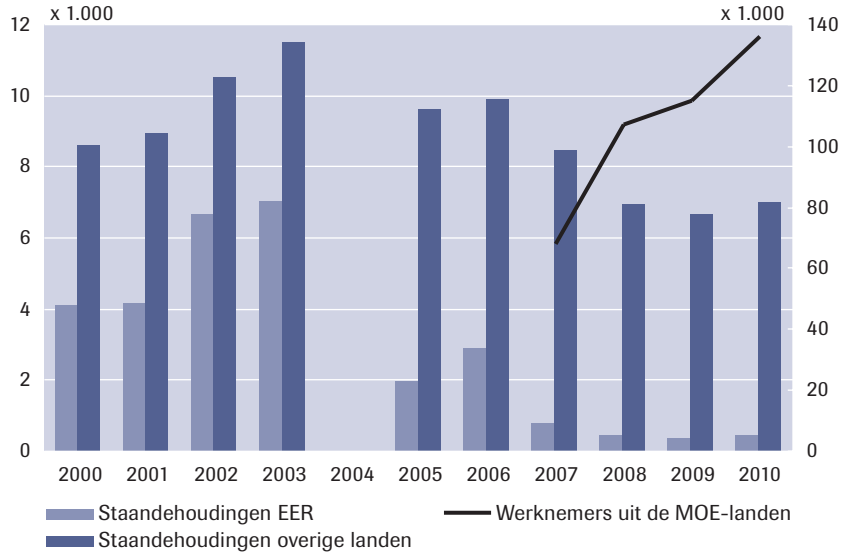
In voorgaande paragrafen is een aantal mogelijke verklaringen genoemd voor de sterke afname van het aantal staandegehouden illegale vreemdelingen. Een belangrijke verklaring heeft betrekking op de uitbreiding van de EU. Per 1 mei 2004 traden acht Midden- en Oost-Europese landen<sup>9</sup> toe tot de EU. Bijna drie jaar daarna, per 1 januari 2007, traden ook Roemenië en Bulgarije toe tot de EU. Voor burgers uit de nieuwe oostelijke lidstaten van de EU-landen geldt vanaf dat moment van toetreding vrij verkeer van personen waardoor wat voorheen voor hen illegale migratie was een legale aangelegenheid is geworden.<sup>10</sup> De illegale migratie vanuit Oost-Europa neemt daardoor sterk af (zie ook Van der Heijden et al., 2006). In figuur 9.2 is het aantal staandehoudingen opgenomen in de periode 200-2010 waarbij is uitgesplitst naar zaken over personen met een nationaliteit van een van de landen die nu tot de Europese Unie behoren en zaken over personen met een nationaliteit uit de overige landen. Wederom is het aantal staandehoudingen geëxtrapoleerd voor de jaren waarvan we niet beschikken over volledige registraties. We zien zowel bij de uitbreiding van de Europese Unie in 2004 als bij die van 2007 dat er in de jaren voor de uitbreiding sprake is van een sterke stijging van het aantal staandegehouden illegalen uit

9 Polen, Hongarije, Tsechië, Slowakije, Estland, Letland, Litouwen en Slovenië.

10 EU-burgers kunnen alleen nog bij veroordelingen voor bepaalde misdrijven worden aangemerkt als 'ongewenste vreemdeling', waardoor eventueel voortgezet verblijf in Nederland illegaal wordt.

de (nieuwe) EU-landen. Dit is waarschijnlijk het gevolg van de verruiming van het beleid ten aanzien van toeristenvisa voor burgers van toekomstige EU-lidstaten. Dit leidde in die jaren tot een aanzienlijke stijging van het aantal Midden- en Oost-Europese 'toeristen' die de vrije vestigingstermijn van drie maanden overschreden en illegaal werden (Leerkes et al., 2004; Leerkes, 2009). Na de uitbreiding van de EU is er vanzelfsprekend een scherpe daling. Ook het aantal staandehoudingen van personen met een nationaliteit van buiten de EU is in de periode 2005-2009 sterk gedaald. Een mogelijke verklaring voor de daling van het aantal staandehoudingen van illegale vreemdelingen van buiten de EU is de grote instroom van legale goedkope arbeidskrachten uit de nieuwe EU-landen. Vanaf 1 mei 2007 vervallen de beperkende maatregelen voor werknemers uit de landen die in 2004 tot de EU zijn toegetreden. In juli 2007 werkten er ongeveer 68.000 werknemers met een nationaliteit van één van de in 2004 of 2007 toegetreden lidstaten.<sup>11</sup> Sindsdien stijgt het aantal werknemers sterk tot ongeveer 136.000 in juli 2010 (zie de figuur 9.2).

**Figuur 9.2** Staandehoudingen naar nationaliteitsgroep (linker y-as) en geregistreerde werknemers uit de Midden- en Oost-Europese EU-landen (rechter y-as)



Zie tabel b9.2 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers over staandehoudingen.

Bron voor staandehoudingen: 2000-2003: VAS; 2005-2010: PSH-V & VBS (extrapolatie voor 2003, 2005 en 2010 en extrapolatie voor ontbrekende registraties Amsterdam-Amstelland, 2005-2007)

Bron voor werknemers uit de MOE-landen: CBS

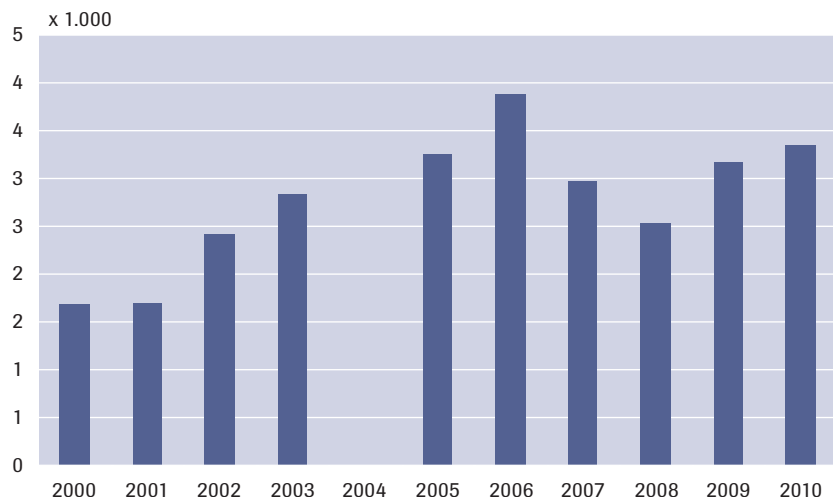
<sup>11</sup> In januari 2007 waren er nog maar ongeveer 23.000 werknemers met een nationaliteit van één van de in 2004 of 2007 toegetreden lidstaten.

Het is zeer wel denkbaar dat een deel van de arbeid die eerder door illegale werknemers werd verricht nu wordt gedaan door legale maar laagbetaalde arbeidskrachten uit de Oost-Europese EU-landen. Er zou dan sprake zijn van verdringing in de onderste regionen van het arbeidsintensieve segment van de arbeidsmarkt.

*Asielachtergrond*

Ook het generaal pardon (medio 2007) kan een rol hebben gespeeld bij de daling van het aantal staandehoudingen van illegale vreemdelingen. In figuur 9.3 is het aantal staandehoudingen opgenomen in de periode van 2000 tot en met 2010 waarbij is uitgesplitst naar illegale vreemdelingen met en zonder asielachtergrond. Om vertekening van de resultaten te voorkomen zijn staandehoudingen van personen met een nationaliteit van één van de landen die nu tot de EU behoren daarbij buiten beschouwing gelaten. In de periode van 2000 tot en met 2010 zien we een duidelijke toename van het aantal staandehoudingen van personen met een asielachtergrond. In 2007 (generaal pardon) is er sprake van een trendbreuk. Het aantal staandehoudingen van personen met een asielachtergrond neemt in 2007 en 2008 substantieel af. In 2009 en 2010 stijgt het aantal staandehoudingen van illegalen met een asielachtergrond overigens weer, mogelijk als gevolg van het toegenomen aantal asielaanvragen in de periode van 2008 tot en met 2010.

**Figuur 9.3** Staandehoudingen van personen met een asielachtergrond (exclusief KMar-gegevens), 2000-2003 en 2005-2010

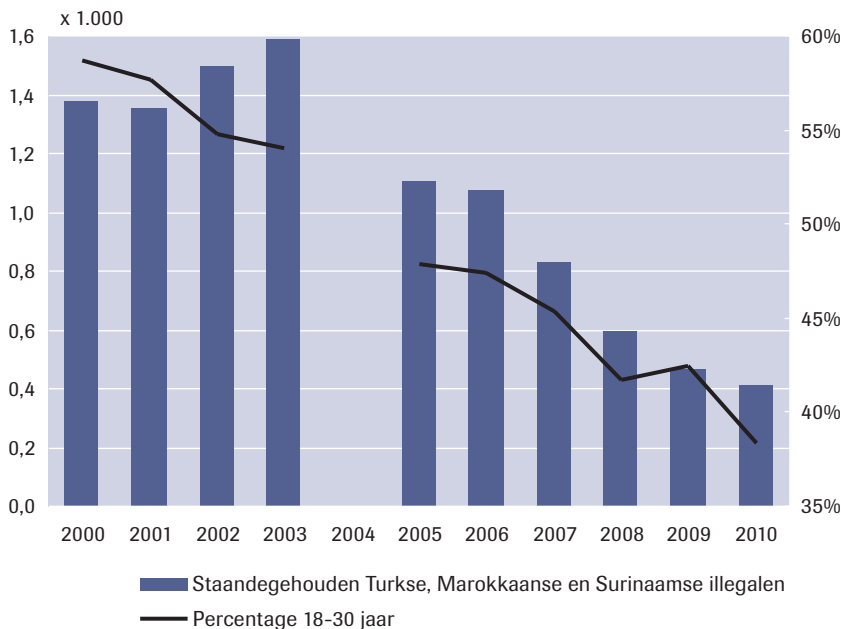


Zie tabel b9.3 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.  
 Bron: 2000-2003: VAS; 2005-2010: PSH-V (extrapolatie voor 2003, 2005 en 2010)

*Illegale huwelijksmigranten?*

Zoals reeds vermeld, worden in twee onderzoeken (Leerkes et al., 2007; WODC & INDIAC, 2009) aanwijzingen gevonden dat het voorkomt dat Nederlandse ingezetenen een partner illegaal naar Nederland laten overkomen omdat ze er niet in slagen om te voldoen aan de criteria voor gezinsmigratie. Op basis van de nu beschikbare gegevens vinden we geen aanwijzing dat er een toename is van illegale huwelijksmigranten. Het aantal staandehoudingen/zaken van illegale vreemdelingen met de Turkse, Marokkaanse en Surinaamse nationaliteit in de leeftijd van 18 tot en met 30 jaar neemt in de periode van 2000 tot en met 2010 namelijk af. Dit is te zien in figuur 9.4. In deze figuur is ook het aandeel 18- tot en met 30-jarigen onder de staandehoudingen van illegale vreemdelingen met de Turkse, Marokkaanse en Surinaamse nationaliteit weergegeven. We zien dat ook dit aandeel afneemt.<sup>12</sup>

**Figuur 9.4** Aantal staandehoudingen van illegale vreemdelingen met de Turkse, Marokkaanse en Surinaamse nationaliteit en het percentage 18- tot en met 30-jarigen in deze groep, 2000-2003 en 2005-2010



Zie tabel b9.4 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: 2000-2003: VAS; 2005-2010: PSH-V & VBS (extrapolatie voor 2003, 2005 en 2010)

12 We zien wel dat door de KMar op Schiphol een relatief groot aantal Turkse en Surinaamse vrouwen wordt staandegehouden omdat zij hun vrije vestigingstermijn hebben overschreden. Dit kan een aanwijzing zijn dat sommige Nederlandse ingezetenen een buitenlandse partner illegaal naar Nederland hebben laten overkomen.



*Geslacht en leeftijd*

Een algemene bevinding in onderzoek naar illegale vreemdelingen is dat het in de meerderheid van de gevallen gaat om migranten van het mannelijk geslacht, ruwweg vallend binnen de categorie van 20 tot 40 jaar.<sup>13</sup> In die zin passen zij volledig in het gangbare beeld van eerste generatie arbeidsmigranten<sup>14</sup> en tevens in het gangbare beeld van bij de politie geregistreerde personen. De cijfers van 2000 tot en met 2010 geven geen aanwijzing dat er sprake zou zijn van een sterke feminisering van de illegale migratie. Het aandeel vrouwen onder de staandegehouden illegalen laat een dalende trend zien (zie figuur 9.5).

**Figuur 9.5 Aandeel vrouwen onder de staandegehouden illegale vreemdelingen, 2000-2003 en 2005-2010**



Zie tabel b9.5 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: 2000-2003: VAS; 2005-2010: PSH-V & VBS

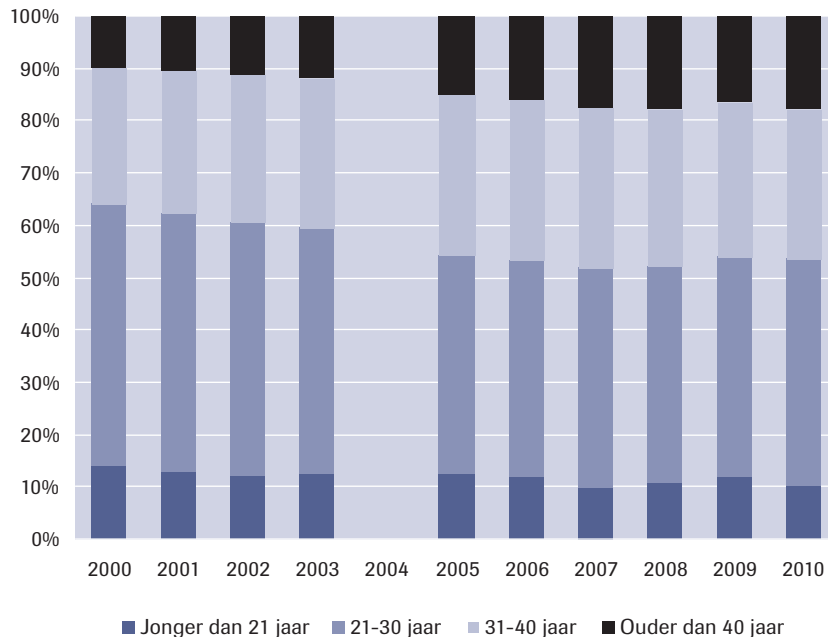
Wat betreft leeftijd zien we dat het zwaartepunt nog duidelijk bij de categorie van 20 tot en met 40 jaar ligt. De gemiddelde leeftijd is met de jaren wel iets hoger komen te liggen. In de periode van 2000 tot en met 2010 is het aandeel illegale jongeren (tot en met 20 jaar) dat met de politie in aanraking komt afgenomen, het aandeel illegale 40-plussers dat met de politie in aanraking komt toegenomen (zie figuur 9.6). Hierbij moet wel

13 Dat dit niet slechts een artefact is van het werken met politiedata – een lage pakkans van vrouwen – moge blijken uit gegevens van hulpverleners en uit resultaten van kwalitatief onderzoek.

14 Dit is ook te zien bij asielzoekers (Doornhein & Dijkhoff, 1995)

worden opgemerkt dat informatie over de leeftijd van de persoon in kwestie niet altijd beschikbaar was, waardoor de aantallen waarop de percentages zijn gebaseerd vaak lager liggen dan de in figuur 9.1 gepresenteerde aantallen.

**Figuur 9.6** Staandegehouden illegale vreemdelingen naar leeftijd (cumulatieve percentages), 2000-2003 en 2005-2010



Zie tabel b9.5 in bijlage 1 voor de onderliggende cijfers.

Bron: 2000-2003: VAS; 2005-2010: PSH-V & VBS

### Nationaliteit

Wat betreft geslacht en leeftijd vormen de staandegehouden illegale vreemdelingen een betrekkelijk homogene groep. Dit geldt niet voor hun geografische herkomst. In de gehele dataset komen we ruim 200 nationaliteiten, verspreid over alle delen van de wereld, tegen. Deze sterke variatie in herkomst sluit aan bij de recente migratieliteratuur, waarin centraal staat dat internationale migratiestromen steeds gedifferentieerder worden (zie bijvoorbeeld Vertovec, 2007). Kennelijk weerspiegelt deze differentiatie zich ook in de illegale migratie naar Nederland. In Nederland treffen we deels illegale vreemdelingen aan uit de bekende gebieden van herkomst, zoals Turkije en Marokko, maar deels ook uit relatief 'nieuwe' en verafgelegen gebieden. In tabel 9.4 zijn de nationaliteiten gegroepeerd weergegeven. Net zoals de leeftijd van de illegale vreemdeling is overigens ook zijn of haar nationaliteit lang niet altijd bekend.

**Tabel 9.4** Staandehoudingen van illegale vreemdelingen naar nationaliteit (unieke personen; percentages), 2000-2010

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU & EVA excl. MOE-8	10,7	7,6	7,1	7,2		3,0	4,5	4,7	3,4	2,9	3,0
MOE-8*	15,7	13,8	14,1	16,1		2,2	4,1	3,1	1,7	1,8	1,7
Bulgarije & Roemenië	5,8	10,2	16,7	14,0		11,7	14,0	1,4	1,1	1,1	1,2
Joegoslavië** & Albanië	6,2	6,4	6,0	5,3		3,7	4,2	4,0	4,0	4,0	3,3
voormalige Sovjet-Unie	5,7	7,2	6,6	5,8		7,3	7,2	7,0	7,0	6,7	8,1
Turkije	8,3	8,8	7,3	7,1		11,7	9,7	8,6	7,7	5,3	4,6
Noord-Afrika	14,3	13,0	12,7	13,3		10,8	10,1	13,3	12,9	11,9	10,5
overig Afrika	14,7	14,7	13,6	14,7		21,2	17,6	22,7	24,5	29,3	31,7
Azië	11,9	12,7	11,5	11,8		22,9	24,4	28,3	30,0	29,9	28,2
Suriname	2,1	1,9	1,5	1,5		1,5	1,5	2,8	3,2	2,6	3,0
Latijns-Amerika	4,0	3,2	2,6	3,0		3,9	2,3	3,7	4,2	4,1	4,2
VS, Canada & Oceanië	0,5	0,4	0,3	0,3		0,2	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5

\* De Midden- en Oost-Europese landen die op 1 mei 2004 lid werden van de EU.

\*\* Voormalig Joegoslavië exclusief Slovenië.

Door de bank genomen komt het grootste aandeel personen uit Afrika en Azië. Zoals verwacht zien we dat het aandeel personen uit de nieuwe EU-landen sterk is gedaald. Gestaaft lijkt het aandeel Turken en Noord-Afrikanen<sup>15</sup> wat af te nemen, terwijl het aandeel personen uit de overige Afrikaanse en Aziatische landen sterk is gestegen. De tamelijk omvangrijke groep illegale vreemdelingen uit West-Europa omvat vooral toeristen uit landen als Frankrijk en Duitsland, die hun recht op vrij verblijf in Nederland verspelen doordat ze criminele activiteiten ontplooiën of doordat ze (drugs)overlast veroorzaken. Op grond van de Vreemdelingenwet verliezen ze op dat moment hun verblijfsrecht, worden ze illegaal en kunnen ze ook worden uitgezet. Het aandeel personen afkomstig uit West-Europa is gedaald.

#### 9.4 Verwachtingen voor de toekomst

De aanwezigheid van illegale vreemdelingen in Nederland is waarschijnlijk een blijvend fenomeen. De samenstelling en omvang van de categorie illegale vreemdelingen kan veranderen (bijvoorbeeld als gevolg van een

<sup>15</sup> We gaan uit van de nationaliteit zoals bekend bij de politie, hoewel daar wel wat op is af te dingen. De Noord-Afrikaanse landen worden tezamen genomen omdat er relatief vaak twijfel is aan de opgegeven nationaliteit bij Marokkanen en Algerijnen (Van der Leun et al., 1998).

generaal pardon of door uitbreiding van de EU), maar zij zal niet volledig verdwijnen uit de Nederlandse samenleving. Het gegeven dat illegale vreemdelingen onderdeel zullen blijven uitmaken van de Nederlandse bevolking is gebaseerd op de volgende overwegingen.

Om te beginnen ligt in veel ontwikkelingslanden een toename van het aantal potentiële emigranten in het verschiet als gevolg van voortdurende bevolkingsaanwas en (jeugd)werkloosheid (Bauman, 2004; OECD, 2005). Maar ook aan de 'vraagzijde' zijn ontwikkelingen gaande die (illegale) arbeidsmigratie in de hand werken. Er is in Nederland een structurele behoefte aan arbeidskrachten die bereid zijn om laaggeschoolde en laagbetaalde arbeid te verrichten. Dat blijkt uit de omvangrijke groep MOElanders die in Nederland op een reguliere wijze werkzaam is (meer dan 165.000 eind 2008) en uit een groeiende groep Roemenen en Bulgaren die werkzaam is in de informele economie (Weltevrede et al., 2009; Snel et al., 2011). Het gaat daarbij vooral om werk in de land- en tuinbouw, fabrieksarbeid, en de dienstverlening (horeca, detailhandel)<sup>16</sup>. Daarnaast is er ook behoefte aan werknemers in de bouw en in de persoonlijke zorgverlening (als werkster en kinderen- en ouderenverzorgster). De verhouding tussen het aantal personen in de bevolking van 65 jaar en ouder en het aantal personen in de zogenoemde productieve leeftijdsgroep (van 15 tot en met 64 jaar) zal tot 2035 à 2040 toenemen (De Jong, 2008). Door de vergrijzing zal er in Nederland een vraag zijn naar vormen van zorg, niet alleen gespecialiseerde zorg, maar ook naar vormen van minder hoogwaardige arbeid, bijvoorbeeld in de thuiszorg. Arbeidsmigranten kunnen in informele thuiszorg voorzien. Wanneer er beperkte mogelijkheden tot legale, laaggeschoolde arbeidsmigratie zijn, zal een deel van deze vraag vermoedelijk door illegale arbeidsmigranten worden vervuld. De bouw en de thuiszorg zijn sectoren die niet gemakkelijk naar lagelonenlanden zijn te verplaatsen. Daarbij komt dat er ook een maatschappelijk en politiek draagvlak is om een sector als de land- en tuinbouw voor Nederland te behouden. Het werk in deze sectoren is in het afgelopen decennium deels verricht door illegale vreemdelingen en later door arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa (Burgers & Engbersen 1999; Weltevrede et al., 2009). Op de middellange termijn kunnen verschillen in loonniveaus tussen West-Europa en Midden- en Oost-Europa geringer worden, waardoor de arbeidsmigratie vanuit Midden- en Oost-Europa waarschijnlijk zal gaan afnemen (zie ook paragraaf 3.4.2). Dat betekent dat er straks wellicht nieuwe arbeidsmigranten nodig zullen zijn van buiten de (huidige) EU en dat ook de vraag naar illegale arbeidskrachten weer kan gaan toenemen. Een tweede factor heeft betrekking op partnervorming. Partnervorming gaat over grenzen heen. Migranten huwen met partners uit het land van herkomst. Dit speelt ook bij de tweede generatie (met name uit Turkije

16 Betaalde (kleinschalige en flexibele) dienstverlening is momenteel in westerse landen een van de belangrijkste groeisectoren (Kloosterman & Rath, 2001).

en Marokko). Als gevolg van de globalisering van het maatschappelijke verkeer wonen in steeds meer westerse landen steeds omvangrijkere etnische groepen die steeds vaker transnationale betrekkingen onderhouden (Portes, 1999; Snel et al., 2006). Het huwen met een partner uit het land van herkomst gaat zich dan ook tot op zekere hoogte waarschijnlijk ook voordoen bij migranten uit de relatief nieuwe immigratielanden. Bovendien zoeken in de westerse wereld steeds meer singles naar een (nieuwe) levenspartner (Blok et al., 2000; Bauman, 2003) wat in samenspel met de globalisering ertoe kan leiden dat ook de internationale gezinsvormingsmigratie waarbij iemand toetreedt tot het huishouden van een autochtoon toeneemt. In de afgelopen jaren zijn de voorwaarden voor huwen met een persoon van buiten de EU aanmerkelijk aangescherpt (Wet Inburgering Buitenland (2006), hogere leeftijds- en inkomenseis bij gezinsvorming (2004), al wordt de verhoging van de inkomenseis vermoedelijk ongedaan gemaakt onder invloed van het zogeheten Chakroun-arrest uit 2010). Veel nieuwe migranten hebben in economisch opzicht een kwetsbare positie en kunnen niet voldoen aan de inkomenseis (zie bijvoorbeeld Dagevos & Odé, 2008). Het gevolg daarvan kan zijn dat partners toch naar Nederland komen (met behulp van toeristenvisa of illegale grensovergang, al dan niet via andere EU-landen) en illegaal hier verblijven in het huishouden van de partner. Kwalitatief en kwantitatief onderzoek heeft laten zien dat dergelijke patronen zich voordoen, al is het heel moeilijk om daarvan een omvangschatting te maken (Engbersen et al., 2006; Leerkes et al., 2007). Een derde factor betreft asielmigratie. Asielmigratie neemt de laatste jaren weer toe, terwijl de toekenningpercentages voor asiel beperkt zijn, en verleende asielvergunningen vaker tijdelijk zijn. De consequentie daarvan is dat groepen terug moeten. Dat gebeurt niet altijd. Sommige asielzoekers kunnen niet terug vanwege factoren buiten hun wil, terwijl andere categorieën soms niet terug willen en – vooral gezinnen met minderjarige kinderen – opvang ontvangen in de eigen gemeente. In de voorbije periode is het aantal illegalen met asielachtergrond door het generaal pardon verminderd. Deze categorie zal echter in de loop der jaren weer gaan groeien: er zijn nieuwe cohorten uitgeprocedeerden aan het ontstaan die de voorkeur geven aan voortgezet verblijf in Nederland boven terugkeer (zie Leerkes et al., 2010). Het is niet goed mogelijk de omvang daarvan te schatten, maar het is realistisch om ervan uit te gaan dat een substantieel deel van de uitgeprocedeerde asielzoekers (tijdelijk) voor een illegaal bestaan zal blijven kiezen.

De voorgaande factoren lijken erop te wijzen dat illegaal verblijf en illegale migratie blijven voortbestaan en op wat langere termijn mogelijk weer zullen toenemen. Daartegenover staat echter dat de omvang van illegale migratie en verblijf niet onbegrensd zal zijn. Er is een begrensde vraag naar specifieke arbeidskrachten en potentiële partners. Ook is de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers door gemeenten niet onbegrensd. Het gaat vooral om schrijnende gevallen die worden geholpen. Tegelijker-

tijd zijn door een reeks van maatregelen de mogelijkheden om illegaal in Nederland te verblijven veel beperkter geworden door een strengere controle op de toegang tot werk en publieke voorzieningen. Ook wordt er meer werk gemaakt van een effectief aanhoudings- en uitzettingsbeleid (Broeders, 2010). Belangrijk daarin zijn met name de toegenomen mogelijkheden tot identificatie van illegale vreemdelingen met behulp van Europese databestanden. Ook is in de voorbije jaren meer menskracht ingezet ter bestrijding van illegaliteit en illegaal werk (bij politie en arbeidsinspectie) (Leerkes, 2009). Dit beleid ter bestrijding van illegaliteit is, tezamen met de begrensde vraag naar arbeid en partners en de grenzen die er zijn aan lokale opvang, een belangrijke tegenkracht tegen een mogelijke groei van illegale migratie en illegaal verblijf. Daardoor is de omvang van het aantal illegale vreemdelingen in Nederland beperkt en zal zij ook beperkt blijven. Maar de structurele determinanten van illegaal verblijf (met name de vraag naar arbeid en de aanwezigheid van gevestigde migranten) en de bijkans onmogelijkheid om tot een volledig sluitend anti-illegalenbeleid te komen, leiden ertoe dat Nederland ook in de komende decennia te maken zal hebben met groepen illegale vreemdelingen.

## Literatuur

- Bade, K.J. (2004). Legal and illegal immigration into Europe: Experiences and challenges. *European Review*, 12(3), 339-375.
- Bauman, Z. (2003). *Liquid love: On the frailty of human bonds*. Cambridge: Polity Press.
- Bauman, Z. (2004). *Wasted lives: Modernity and its outcasts*. Cambridge: Polity Press.
- Bernini, P., & Engbersen, G. (1999). Koppeling en uitsluiting: De ongewenste en onbedoelde effecten van de Koppelingswet. *Nederlands Juristenblad*, 74(2), 65-71.
- Blok, H., Botman, S., Kempen, R. van, Langemeijer, M., Musterd, S., & Ostendorf, W. (2000). *Comparative statistical analyses at national, metropolitan, local and neighbourhood level: The Netherlands: Amsterdam and Rotterdam*. Amsterdam: Urbex.
- Bonacich, E., & Appelbaum, R.P. (2000). *From behind the label: Inequality in the Los Angeles apparel industry*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Bonjour, S. (2009). *Grens en gezin: Beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-2005*. Amsterdam: Aksant.
- Bourdieu, P. (1983). The forms of social capital. In J.G. Richardson (red.), *Handbook of theory and research for the sociology of education* (pp. 241-258). New York: Greenwood Press.

- Broeders, D. (2010). Return to sender? Administrative detention of irregular migrants in Germany and the Netherlands. *Punishment & Society*, 12(2), 169-186.
- Burgers, J. (1998). In the margin of the welfare state: Labour market position and housing conditions of undocumented immigrants in Rotterdam. *Urban Studies*, 35(10), 1855-1868.
- Burgers, J. & Engbersen, G. (red.) (1999). *Illegale vreemdelingen in Rotterdam*. Amsterdam: Boom.
- Çinar, D., Gächter, A., & Waldrauch, H. (red.) (2000). *Irregular migration: Dynamics, impact, policy options*. Wenen: European Centre.
- CLANDESTINO (2009). *Irregular migration: Counting the uncountable: Data and trends across Europe*. Hamburg: Hamburg Institute of International Economics.
- Cornelius, W.A., Tsuda, T., Martin, P.L., & Hollifield, J.F. (red.) (2004). *Controlling immigration: A global perspective*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Dagevos, J., & Odé, A. (2008). Het heden en de toekomst van nieuwe groepen in Nederland. In ACVZ (red.), *Nederland migratieland, ook in 2025 (g)een probleem* (pp. 19-43). Den Haag: Sdu.
- Doornbos, N., & Groenendijk, K. (2001). Uitkomsten van asielprocedures: Een cohortonderzoek. *Nederlandsch Juristenblad*, 76(6), 245-253.
- Doornhein, L., & Dijkhoff, N. (1995). *Toevlucht zoeken in Nederland*. Arnhem: Gouda Quint.
- Düvell, F. (red.) (2006). *Illegal immigration in Europe: Beyond control?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Eijl, C. van (2005). *Al te goed is buurmans gek: Het Nederlandse vreemdelingenbeleid 1840-1940*. Amsterdam: Aksant.
- Engbersen, G. (1997). *In de schaduw van morgen: Stedelijke marginaliteit in Nederland*. Amsterdam: Boom.
- Engbersen, G. (2001). The unanticipated consequences of panopticon Europe: Residence strategies of illegal immigrants. In V. Guiraudon & C. Joppke (red.), *Controlling a new migration world* (pp. 222-246). Londen: Routledge.
- Engbersen, G., & Leun, J. van der (2001). The social construction of illegality and criminality. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9(1), 51-70.
- Engbersen, G., Leun, J. van der, Staring, R., & Kehla, J. (1999). *De ongekende stad 2: Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*. Amsterdam: Boom.
- Engbersen, G., San, M. van, & Leerkes, A. (2006). A room with a view. Illegal immigrants in the legal capital of the world. *Ethnography*, 7(2), 209-242.
- Engbersen, G., Staring, R., Leun, J. van der, Boom, J. de, Heijden, P. van der, & Cruijff, M. (2002). *Illegale vreemdelingen in Nederland: Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*. Rotterdam: RISBO.

- Grzymala-Kazłowska, A. (2005). From ethnic cooperation to in-group competition: Undocumented Polish workers in Brussels. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(4), 675-697.
- Hartog, J. (2011). *Is de maat nou echt vol?* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Heijden, P. van der, Gils, G. van, Cruijff, M., & Hessen, D. (2006). *Een schatting van het aantal in Nederland verblijvende illegale vreemdelingen in 2005*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Heijden, P. van der, Cruijff, M., & Gils, G. van (2011). *Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2009*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Hooghiemstra, E. (2003). *Trouwen over de grens: Achtergronden van partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland*. Den Haag: SCP.
- Jong, A. de (2008). Vier scenario's voor de zeer lange termijn. *Bevolkingstrends*, 56(4), 72-81.
- Kloosterman, R., & Rath, J. (2001). Immigrant entrepreneurs in advanced economies: Mixed embeddedness further explored. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 27(2), 189-201.
- Leerkes, A. (2009). *Illegal residence and public safety in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Leerkes, A., Galloway, M., & Kromhout, M. (2010). *Kiezen tussen twee kwaden: Determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten*. Den Haag: WODC. Cahier 2010-5.
- Leerkes, A., Engbersen, G., & San, M. van (2007). Shadow places: Patterns of spatial concentration and incorporation of irregular immigrants in The Netherlands. *Urban Studies*, 44(8), 1491-1516.
- Leerkes, A., San, M. van, Engbersen, G., Cruijff, M., & Heijden, P. van der (2004). *Wijken voor illegalen: Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid*. Den Haag: Sdu.
- Leeuwen, M. van (2000). *De rijke Republiek: Gilden, assuradeurs en armenzorg 1500-1800*. Amsterdam: NEHA.
- Leun, J.P. van der, Engbersen, G., & Heijden, P. van der (1998). *Illegaliteit en criminaliteit: Schattingen, aanhoudingen en uitzettingen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Leun, J.P. van der, & Kloosterman, R.C. (2006). Going underground: Immigration policy changes and shifts in modes of provision of undocumented immigrants in Rotterdam. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 97(1), 59-68.
- Lucassen, J., & Penninx, R. (1997). *Newcomers: Immigrants and their descendants in the Netherlands 1550-1995*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Mahler, S. (1995). *American dreaming: Immigrant life on the margins*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Massey, D.S., Alarcon, R., Durand, J., & Gonzalez, H. (1986). *Return to Aztlan: The social process of international migration from Western Mexico*. Berkeley: University of California Press



- Miller, M. (1995). Illegal Migration. In: R. Cohen (red.), *The Cambridge survey of world migration* (pp. 537-540). Cambridge: Cambridge University Press.
- Ngai, N. (2004). *Impossible subjects: Illegal aliens and the making of modern America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- OECD (2005). *Trends in international migration: Annual report 2004*. Parijs: OECD.
- Portes, A. (1998). Social capital: Its origins and applications in modern sociology. *Annual Review of Sociology*, 24, 1-24.
- Portes, A. (1999). Conclusion: Towards a new world – The origins and effects of transnational activities. *Ethnic and Racial Studies*, 22(2), 463-477.
- Ruhs, M., & Anderson, B. (2010). Semi-compliance and illegality in migrant labour markets: An analysis of migrants, employers and the state in the UK. *Population, Space and Place*, 16(3), 195-211.
- Sassen, S. (1991). *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Schuster, L. (2000). A comparative analysis of the asylum policy of seven European governments. *Journal of Refugee Studies*, 13(1), 118-132.
- Snel, E., Engbersen, G., & Leerkes, A. (2006). Transnational involvement and social integration. *Global Networks*, 6(3), 285-308.
- Snel, E., Pol, S. van de, Burgers, J., Engbersen, G., Ilies, M., Meij, R. van der, & Rusinovic, K. (2011). *Arbeidsmigranten uit Bulgarije, Polen en Roemenië in Den Haag: Sociale leefsituatie, arbeidspositie en toekomstperspectief*. Den Haag: Nicis.
- Spierenburg, P. (1995). The body and the state: Early modern Europe. In N. Morris & D. Rothman (red.), *The Oxford history of the prison* (pp. 48-77). Oxford: Oxford University Press.
- Staring, R. (2001). Van illegalen tot medeburgers: Carrières in en uit een illegaal bestaan. *Sociologische Gids* 48(4), 360-381.
- Swaan, A. de (1988). *In care of the state: Health care, education and welfare in Europe and the USA in the modern era*. Cambridge: Polity Press.
- Torpey, J. (1999). *The invention of the passport: Surveillance, citizenship and the state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, 29(6), 1024-1054.
- Weltevrede, A.M., Boom, J. de, Rezai, S., Zuijderwijk, L., & Engbersen, G. (2009). *Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa: Een profielschets van recente arbeidsmigranten uit de MOE-landen*. Rotterdam: Risbo.
- Willis, J., Datta, K., Evans, Y., Herbert, J., May, J., & McIlwaine, C. (2010). *Global cities at work: New migrant divisions of labour*. Londen: Pluto Press.
- WODC & INDIAC (2009). *Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomens- en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland*. Den Haag: WODC. Cahier 2009-4.

Wray, H. (2006). The Aliens Act 1905 and the immigration dilemma.  
*Journal of Law and Society*, 33(2), 302-323.

# 10 Conclusie en discussie

## Roel Jennissen (WODC)

In deze studie is voor de belangrijkste migratietypen een overzicht gemaakt van de omvang; de verdeling over de herkomst- en bestemmingslanden; en de demografische compositie. Hierbij is ook aandacht besteed aan ontwikkelingen in de loop van de tijd en de achtergronden hiervan, waarbij de nadruk ligt op de periode van 2000 tot en 2009. Deze exercitie heeft zeven thematische hoofdstukken opgeleverd, die elk een bepaald migratietype behandelen. In de eerste paragraaf (10.1) van dit afsluitende hoofdstuk zullen de belangrijkste bevindingen per migratietype op een rij worden gezet. Hierbij wordt voornamelijk ingegaan op recente ontwikkelingen in de totale instroom en op de mogelijke toekomstige ontwikkelingen. Verder bevat dit hoofdstuk een reflectie op de gekozen onderzoeksopzet (paragraaf 10.2), een paragraaf (10.3) over de invloed van het Nederlandse toelatingsbeleid op de omvang van de migratie en een slotbeschouwing (paragraaf 10.4).

### 10.1 De belangrijkste bevindingen per migratietype<sup>1</sup>

#### *Arbeidsmigratie*

In het jaar 2007 ging de Nederlandse arbeidsmarkt open voor personen uit de Midden- en Oost-Europese lidstaten die in 2004 lid van de EU werden. Door de grote toestroom van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa werd vanaf dit jaar arbeidsmigratie weer het belangrijkste migratiemotief van niet-Nederlanders die naar Nederland migreren. De arbeidsimmigratie nam toe van ongeveer 16.000 in 2004 tot bijna 42.000 in 2008. Daarna volgde een lichte daling naar bijna 38.000 in 2009. Deze recente daling is mogelijk het gevolg van de verslechterde economische situatie in Nederland. Arbeidsmigratie was voor het laatst in de eerste helft van de jaren zeventig het belangrijkste immigratiemotief, toen nog mediterrane gastarbeiders naar Nederland kwamen om vacatures aan de bodem van de arbeidsmarkt op te vullen. Behalve het verschil in herkomstlanden, is ook het gegeven dat tegenwoordig de arbeidsmigratie voor een groter deel uit hoger opgeleiden bestaat een verschil met de arbeidsmigratie in de eerste drie decennia na de Tweede Wereldoorlog. De afgelopen jaren was de arbeidsmigratie van laagopgeleiden bijna exclusief een intra-EU-aangelegenheid, waarbij een aanzienlijke migratiestroom van de nieuwe lidstaten in Midden- en Oost-Europa naar de 'oude' EU plaatsvond. Dit zal waarschijnlijk ook in de nabije en wat verdere toekomst niet anders zijn. In de lijn der verwachting ligt dat de arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa geen grotere omvang zal hebben dan we tegenwoordig zijn gewend. Het aandeel Polen onder de arbeids-

<sup>1</sup> Bij het samenstellen van deze paragraaf heeft de auteur van dit hoofdstuk bepaalde passages uit de inhoudelijke hoofdstukken overgenomen en bewerkt. De totstandkoming van deze paragraaf is derhalve zeker niet alleen zijn verdienste.

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

Om de immigratie van hoogopgeleiden te stimuleren werd in oktober 2004 de zogenoemde kennismigrantenregeling ingevoerd. De regeling moet het door een snelle, laagdrempelige en duidelijke procedure aantrekkelijker maken voor kennismigranten om zich in Nederland te vestigen. Vanaf de invoering van de kennismigrantenregeling tot en met 2009 zijn ruim 22.000 eerste verblijfsvergunningen verleend onder het verblijfsdoel 'kennismigrant'. Tot en met 2008 bleek hier een jaarlijks stijgende lijn in te zitten. Net zoals in de totale arbeidsmigratie vond in 2009 ook onder kennismigranten een daling plaats. De specifieke samenstelling van de groep kennismigranten naar nationaliteit, waarbij bijvoorbeeld het grote en stijgende aantal Indiase migranten opvalt, lijkt erop te wijzen dat met de kennismigrantenregeling een nieuwe doelgroep, die uit niet-westerse landen, is aangetrokken.

De vrij breed gedragen maatschappelijke en politieke steun voor de opvatting dat Nederland er goed aan doet om veel hoogopgeleide arbeidsmigranten aan te trekken zal, samen met de nog voortdurende globalisering, zorgen voor een wat toenemende arbeidsmigratie van hoogopgeleiden op de korte en middellange termijn. Een al te grote toename is echter niet te verwachten. Dit komt in de eerste plaats doordat het in de lijn der verwachting ligt dat Nederland het in de zogenoemde *battle for brains* moet afleggen tegen de (Angelsaksische) landen in het centrum van het economische en financiële wereldsysteem. Daarnaast is het goed mogelijk dat de verdergaande technologische ontwikkelingen op het gebied van transport en telecommunicatie, die vooralsnog stuwende krachten achter de toegenomen arbeidsmigratie van hoger opgeleiden zijn, vanaf de middellange termijn de (internationale) mobiliteit van hoogopgeleiden gaat temperen. Technologische vooruitgang kan er namelijk ook voor zorgen dat kennis en vaardigheden zich in toenemende mate (grensoverschrijdend) kunnen verplaatsen zonder dat hierbij (internationale) migratie in het spel is.

### *Studiemigratie*

Studiemigratie is in de afgelopen decennia fors gestegen: er studeren steeds meer studenten in het buitenland voor het hele curriculum of een deel daarvan. Internationale programma's zoals het Erasmus-programma

hebben een belangrijke impuls gegeven aan de internationale mobiliteit van studenten in Europa.

Het internationale karakter van het Nederlandse hoger onderwijs blijkt vooral uit het stijgende aantal buitenlandse studenten dat naar Nederland komt voor het behalen van een diploma of voor een deel daarvan (Erasmus-programma). Het aantal buitenlandse studenten in het Nederlands hoger onderwijs is de afgelopen jaren toegenomen. In vergelijking met het aantal buitenlandse studenten in het Nederlands hoger onderwijs in studiejaar 2004/2005 (28.200) is dit aantal in studiejaar 2008/2009 met bijna 60% gestegen tot zo'n 44.800. Nederland herbergt vooral diplomamobiele studenten uit Duitsland (42%), maar verder ook uit China, België en Indonesië. Daarnaast valt de sterke groei in het aantal studenten uit Bulgarije op. Meer in het algemeen geldt dat diplomamigratie uit de nieuwe lidstaten van de EU in 2008/2009 goed is voor 11% van de totale diplomamigratie naar Nederland.

De diplomamobiliteit onder Nederlandse studenten is sinds 2001/2002 ook sterk aan het groeien: steeds meer Nederlandse studenten kiezen ervoor om hun studie in het buitenland te gaan volgen. Favoriete landen hiervoor zijn het Verenigd Koninkrijk, België, Duitsland, de VS en Zweden. Het aantal diplomamobiele Nederlandse studenten in het buitenland nam toe van ongeveer 11.800 in 2000/2001 tot 14.700 in 2006/2007. Echter, deze groei was net zo sterk als de groei in het aantal personen in het Nederlandse hoger onderwijs: per saldo was het percentage Nederlandse studenten dat een studie in het buitenland volgt redelijk stabiel. Vanuit dit perspectief kan dus niet worden geconcludeerd dat Nederlandse studenten in toenemende mate internationaal georiënteerd zijn.

De studiepuntenmobiliteit van Nederlandse studenten uit het wetenschappelijk onderwijs vertoont sinds 2000/2001 een dalend patroon: een steeds kleiner percentage geeft aan tijdens de studie naar het buitenland te zijn vertrokken voor stage of om er een deel van de studie te gaan volgen. In het hbo is dat percentage sinds 2000/2001 redelijk stabiel. Ook vanuit dit perspectief kan dus niet worden geconcludeerd dat Nederlandse studenten in toenemende mate internationaal georiënteerd zijn.

Het ligt in de lijn der verwachting dat de studiemigratie uit de nieuwe EU-lidstaten Bulgarije en Roemenië verder zal toenemen als het vrije verkeer van personen volledig geïmplementeerd is. De studiemigratie uit Polen en zelfs ook al uit Bulgarije heeft reeds een substantiële groei doorgemaakt in de afgelopen jaren. Ook een eventuele uitbreiding van de EU, bijvoorbeeld met Turkije, zou de studiemigratie verder kunnen doen toenemen.

Verder kan worden verwacht dat het toenemend aanbod van Engelstalige studies in Nederland een stimulans zal zijn voor een verdere groei van studiemigratie van buitenlandse studenten naar Nederland. Tegelijkertijd zal het toenemende aanbod van Engelstalige studieprogramma's in het

buitenland het naar verwachting interessanter maken voor Nederlandse studenten om in het buitenland te gaan studeren. Wellicht dat nieuwe initiatieven van de EU om de mobiliteit van studenten te bevorderen dit proces verder zal versterken.

### *Gezinsmigratie*

De totale jaarlijkse gezinsmigratie is in de periode van 1996 tot en met 2003 redelijk constant gebleven (gemiddeld ongeveer 35.000 personen per jaar) om vervolgens in de jaren van 2004 tot en met 2006 een substantieel lager niveau (gemiddeld ongeveer 25.000 personen per jaar) aan te nemen. Deze daling heeft naar alle waarschijnlijkheid te maken met de in november 2004 in werking getreden beleidsmaatregelen die tot doel hadden de gezinsmigratie te beperken. Vooral het aantal gezinsherenigers uit Turkije en Marokko, de twee landen waar de meeste gezinsmigranten in de periode vanaf 1995 vandaan kwamen, daalde na 2003 sterk. De gezinsmigratie van personen met geboorteland Polen, in de jaren vanaf 2006 het land waar de meeste gezinsmigranten vandaan kwamen, stijgt echter sterk vanaf 2003. De stijging van het aantal gezinsmigranten uit Oost-Europa, maar ook een toegenomen gezinsmigratie uit landen waar relatief veel asiel- en kennismigranten vandaan komen, zorgt ervoor dat het totale aantal gezinsmigranten dat naar Nederland komt weer substantieel toeneemt na 2007.

Het aantal migranten dat in het kader van gezinshereniging naar Nederland komt, is in de jaren 2005 tot en met 2009 redelijk stabiel gebleven. In 2005 kwamen 10.071 migranten op basis van gezinshereniging naar Nederland. In 2009 waren dat er 11.265. Het aantal gezinsvormers dat naar Nederland kwam is daarentegen behoorlijk afgenomen. In 2005 kwamen 12.834 gezinsvormers naar Nederland. Dat aantal is gedaald naar 8.136 in 2009. De hierboven genoemde beleidsmaatregelen die per 1 november 2004 van kracht werden zijn hier naar alle waarschijnlijkheid debet aan.

Op de te verwachten ontwikkelingen in de gezinsmigratie naar Nederland zijn verschillende factoren van invloed. De belangrijkste zijn de toekomstige arbeids- en asielmigratie en het Nederlandse toelatingsbeleid.

Uit de ontwikkelingen met de 'gastarbeiders' uit Turkije en Marokko sinds de jaren zeventig blijkt dat arbeidsmigratie kan leiden tot gezinsmigratie. Nog altijd komen uit deze twee landen veel gezinsmigranten. Zo kwamen er in 2009 ongeveer 4.000 gezinsmigranten uit Marokko of Turkije naar Nederland. De gezinshereniging bij deze groepen zal waarschijnlijk verder afnemen, omdat veel van deze gezinnen inmiddels zijn herenigd. Daarentegen zullen er, volgens de CBS-prognose 2008-2050, op termijn toch nog altijd 2.000 gezinsvormers per jaar afkomstig zijn uit één van deze twee landen. Sinds de uitbreiding van de Europese Unie in 2004 met tien Midden- en Oost-Europese lidstaten, gevolgd door de uitbreiding van de EU met Bulgarije en Roemenië in 2007, is er een nieuwe stroom arbeidsmi-

granten naar Nederland op gang gekomen. Het is de vraag of het migratiegedrag van deze nieuwe arbeidsmigranten overeenkomsten gaat vertonen met de Turken en Marokkanen, of met de Spanjaarden en Italianen die in de jaren zestig en zeventig naar Nederland kwamen. Het exacte antwoord op deze vraag moeten we schuldig blijven. Vooral nog lijkt het er echter op dat de geneigdheid van Oost-Europese arbeidsmigranten om terug te keren naar het land van herkomst (op termijn het alternatief<sup>2</sup> voor gezinsmigratie) groter is dan die van Turken en Marokkanen.

De ontwikkelingen op het gebied van asiel kunnen een grote invloed hebben op gezinsvorming en -hereniging. De Nederlandse regering houdt in de beleidsvorming dan ook rekening met deze categorie gezinsmigranten. 'Mogelijk zal in de toekomst ook vanuit (voormalige) asiellanden in toenemende mate het fenomeen van migratiehuwelijken gaan voorkomen, waarbij partners afkomstig zijn uit het land van herkomst van de referent' (TK, 2009-2010, 32 175, nr. 1). De toekomstige omvang van deze categorie gezinsmigranten hangt uiteraard sterk samen met de asielinstroom. Het is echter lastig om de instroom van het aantal asielzoekers in de toekomst te voorspellen.

Toekomstige ontwikkelingen op het gebied van gezinsvorming en -hereniging hangen ook sterk samen met het Nederlandse gezinsmigratiebeleid. Eind 2009 kondigde het kabinet aanvullende maatregelen op het gebied van gezinsmigratie aan. Deze hadden betrekking op inburgering en integratie, bestrijding van fraude en misbruik, de Europa-route en de versterking van emancipatie. Het kabinet presenteerde deze maatregelen nadrukkelijk in het kader van de ontwikkeling van integratie en emancipatie. Het is te verwachten dat dit pakket aan maatregelen ook een dempende werking op de instroom zal hebben. Met de inwerkingtreding van de eerste Europese richtlijn inzake het recht op gezinshereniging (2003) zijn bevoegdheden over het toelatingsbeleid voor een groot deel overgeheveld naar de EU. Nieuwe harmonisatievoorstellen van de Europese Commissie en jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie kunnen de mogelijkheden voor de Nederlandse overheid om de toelatingseisen voor gezinsmigratie aan te scherpen verder begrenzen.

### *Asielzoekers*

Asielzoekers verlaten hun land van herkomst primair vanwege gewapende conflicten en systematische schendingen van mensenrechten. Armoede en natuurrampen kunnen echter eveneens een rol spelen. Terwijl een groot deel van de wereldwijde vluchtelingenpopulatie zijn toevlucht zoekt in buurlanden of in eigen land blijft, reist een klein deel door naar Europa,<sup>3</sup> Noord-Amerika of Oceanië om asiel aan te vragen. Het aantal

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

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

asielaanvragen in Nederland wordt bepaald door de totale asielinstroom in Europa en de verdeling daarvan over de verschillende Europese landen. Het aantal eerste asielverzoeken in Nederland is in eerste jaren van het nieuwe millennium zeer sterk gedaald; daar waar in 2000 Nederland nog 38.805 eerste asielverzoeken te verwerken kreeg, was dit aantal in 2004 gedaald tot 6.359. Daarna liep het aantal eerste asielverzoeken – zij het met enige fluctuaties – langzaam op tot 14.905 in 2009.

Op het eerste gezicht lijkt het een ingewikkelde aangelegenheid om een schatting te geven van toekomstige aantallen asielverzoeken in Noordwest-Europa. Als we aan de hand van Eurostat-data de periode vanaf midden jaren tachtig bezien, fluctueert het jaarlijkse aantal asielzoekers in deze regio namelijk aanzienlijk. De hoge pieken in de totale asielinstroom in Noordwest-Europa worden echter vooral veroorzaakt door incidenteel hoge asielinstroom uit Zuidoost-Europa. Nu de laatste grote incidenten op de Balkan een aantal jaren achter ons liggen, mogen we er voorzichtig van uitgaan dat het aantal Europese asielzoekers dat in Noordwest-Europa een asielverzoek indient in de nabije toekomst gering zal blijven. Het jaarlijkse aantal asielzoekers uit Afrika en Azië blijkt minder te variëren. Zo kwamen er in de jaren negentig jaarlijks gemiddeld 176.000 asielzoekers uit deze continenten naar Europa. Dit varieerde van 133.000 in 1994 tot 211.000 in 1991.<sup>4</sup> Dit alles overwegende en ervan uitgaande dat door toenemende globalisering het aantal asielzoekers uit Afrika en Azië langzaam zal toenemen, lijkt het niet erg onrealistisch om te veronderstellen dat de komende periode jaarlijks ongeveer 200.000 asielzoekers een veilig heenkomen in Noordwest-Europa zullen zoeken. De exacte omvang van de asielinstroom in Nederland is echter moeilijk te voorspellen. In de begroting van Justitie voor het jaar 2011 wordt uitgegaan van 17.000 eerste en volgende asielverzoeken in 2011 en daaropvolgende jaren (TK 2010-2011, 32 500 VI nr. 2).

#### *Postkoloniale migratie*

De omvangrijke migratie vanuit Indonesië naar Nederland kwam reeds een halve eeuw geleden ten einde. In het afgelopen decennium lag de wederzijdse migratie tussen Indonesië en Nederland op een zeer laag niveau, met een miniem immigratiesurplus in Nederland. Afgezet tegen de totale bevolking van Indonesië, de totale emigratie uit Indonesië, de omvang van de Nederlandse bevolking of de totale immigratie in deze periode zijn deze aantallen verwaarloosbaar. Voor Indonesiërs geldt hetzelfde restrictieve toelatingsbeleid als voor inwoners van andere niet-westerse landen.

4 Helaas is 2002 het meest recente jaar waarvoor Eurostat de asielinstroom naar continent heeft uitgesplitst. We beschikken niet over recentere cijfers.



Opmerkelijk is dat ook het migratieverkeer tussen Suriname en Nederland in het afgelopen decennium op een laag niveau kwam te liggen: jaarlijks immigreren niet meer dan ongeveer 4.000 personen van Surinaamse herkomst. Sinds 2003 is deze bescheiden immigratie nog gehalveerd, hoewel er de laatste jaren weer een kleine opleving te zien is (2.700 in 2008). Omdat de emigratie een tegengestelde trend laat zien, is het migratiesaldo tussen 2005 en 2007 negatief geweest. In 2008, het laatste jaar waarvoor data voorhanden waren, houden immigratie en emigratie elkaar in evenwicht.

*Ceteris paribus* is er geen reden te verwachten dat de migratie vanuit Indonesië of Suriname weer zal stijgen. Alleen een hernieuwde openstelling van de Nederlandse grenzen voor migranten uit deze voormalige koloniën zou dit (ingrijpend) kunnen doen veranderen. Voor Suriname zou een dergelijke nieuwe emigratiegolf, anders dan voor Indonesië, in hoge mate het karakter dragen van een nieuwe fase van gezins- of althans familiehereniging en gezinsvorming. Een dergelijke Haagse politieke koerswending is echter vrijwel uitgesloten.

Het contrast tussen de Surinaamse en de Antilliaanse, nog altijd voornamelijk Curaçaose, migratiecijfers is groot. De Antilliaanse migratie naar Nederland fluctueerde in de afgelopen jaren sterk: van 2.667 migranten van Antilliaanse herkomst in 2005 tot 10.550 migranten in 2000. In de eerste jaren van het millennium nam de immigratie flink af, nadat die in de tweede helft van de jaren negentig juist aanzienlijk was toegenomen (ruim 13.000 immigranten in piekjaar 2000). Tegelijkertijd nam de emigratie toe zodat voor het eerst in jaren een negatief migratiesaldo ontstond. Er werd in deze jaren wel hoopvol gesproken over een trendbreuk. In de volgende jaren werd dit niet bewaarheid. Sinds 2005 is de immigratie opnieuw wat aangetrokken, terwijl de emigratie juist afnam. Gegevens over 2009 wijzen op verdere groei van de immigratie en een hernieuwde (lichte) toename van de emigratie.

Naar alle waarschijnlijkheid zal het migratieverkeer tussen Nederland en de Antillen voorlopig intensief blijven. Twee factoren zullen van doorslaggevend belang zijn voor de toekomstige omvang van de migratie. Enerzijds is dit de vraag hoe de economische ontwikkeling aan beide zijden van de oceaan zal zijn. Zolang de welvaartsverschillen groot blijven, zal de *push*-factor op de Antillen sterk blijven. De tweede factor ligt aan de ontvangende zijde. Voortgang van intensief migratieverkeer tussen de Antillen en Nederland veronderstelt dat de onbeperkte werking van het Nederlanderschap wordt gehandhaafd. Het is niet uitgesloten dat dit in de komende jaren opnieuw tot een politieke kwestie wordt gemaakt en evenmin is het zeker dat de uitkomst daarvan gelijk zal zijn als tot nog toe steeds het geval was. In het vooralsnog niet waarschijnlijke scenario dat het wel tot potentieel ingrijpende restricties op het vrije migratieverkeer zou komen, ligt het voor de hand dat zich dan eerst een migratiegolf zal aftekenen om

de restricties voor te zijn, waarna de migratie sterk zal afnemen, zoals indertijd rondom de onafhankelijkheid van Suriname gebeurde.

### *Emigratie uit Nederland*

Vanaf 2000 was een sterk stijgende ontwikkeling van de emigratie te zien die in 2007 ten einde kwam. Het aantal emigranten in recordjaar 2006 was 132.470, terwijl dit in 2000 nog maar 78.977 was. Na 2006 daalde de emigratie drie opeenvolgende jaren tot een aantal van 111.897 in 2009.

De emigratie van autochtonen en tweede generatie allochtonen nam vanaf de eeuwwisseling toe en bereikte in 2006 een hoogtepunt met 60.000 migranten. In 2007 zette een lichte daling in, die van 2008 op 2009 sterk versnelde. In één jaar tijd daalde het aantal emigranten met ruim 20%. De stijging van de emigratie van autochtonen in het begin van deze eeuw hing samen met toegenomen emigratie naar België en Duitsland. Een belangrijke factor die verantwoordelijk is voor deze emigratie, is vermoedelijk het verschil in huizenprijzen. De toename van de emigratie in 2005 en 2006 vond echter niet alleen specifiek naar België en Duitsland plaats maar naar een breed spectrum van bestemmingslanden.

Van de emigranten die in de jaren van 2000 tot en met 2009 vertrokken is 56% buiten Nederland geboren en dus ooit als immigrant naar Nederland gekomen. Deze retourmigratie<sup>5</sup> houdt sterk verband met de verblijfsduur in Nederland. Hoe langer men in Nederland verblijft, des te kleiner de kans dat men weer vertrekt. Van de 955.000 buiten Nederland geboren immigranten die in de jaren 2000-2009 naar Nederland kwamen, was ruim een derde vóór 2010 weer vertrokken. Hoewel het patroon voor de verschillende groepen migranten vergelijkbaar is, zijn er wel grote verschillen waarneembaar in het *niveau* van de vertrekpercentages van immigranten. Van de 62.000 niet-westerse immigranten in 2000, bijvoorbeeld, had ruim een derde Nederland na tien jaar weer verlaten. De vertrekgenueidheid van de 47.000 westerse immigranten in dat jaar was een stuk hoger dan die van de niet-westerse immigranten: bijna 60% was binnen tien jaar weer vertrokken. Het betreft hier voor een groot deel arbeidsmigranten. De emigratie van eerste generatie allochtonen nam na 2007, in tegenstelling tot de emigratie van in Nederland geboren personen weer toe. Deze toename wordt waarschijnlijk veroorzaakt door naar hun vaderland terugkerende arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa.

De in deze publicatie opgenomen emigratieprognose is onderdeel van de eind 2010 opgestelde bevolkingsprognose van het CBS. Voor de prognose wordt verondersteld dat de huidige emigratiekansen van autochtonen iets onder het structurele niveau in de toekomst liggen. Ze zijn dus tijdelijk (in

5 Ook immigranten die doormigreren naar een derde land zijn meegenomen. De term 'retourmigratie' is dus strikt genomen niet altijd van toepassing.

2010<sup>6</sup>) verlaagd, mogelijk door de stagnerende huizenmarkt. Aangenomen wordt dat de emigratiekansen in de toekomst rond het niveau uit de jaren 2002-2003, dat wil zeggen ongeveer 34.000 emigranten per jaar, bewegen. Allochtonen van de tweede generatie hebben duidelijk hogere emigratiekansen dan autochtonen. Ook voor tweede generatie allochtonen veronderstelt de prognose voor de toekomst verhoudingsgewijs hogere emigratiekansen dan nu het geval is. Onder deze veronderstellingen loopt het aantal in Nederland geboren emigranten op tot 46.000 à 48.000 personen per jaar vanaf 2015.

De veronderstellingen over de emigratie van eerste generatie allochtonen zijn gebaseerd op verwachte retourpercentages en de toekomstige omvang van vijf voor Nederland belangrijke immigratielanden (Indonesië, Turkije, Marokko, Suriname en de voormalige Nederlandse Antillen) en zes geaggregeerde groepen met landen (de EU; de overige Europese landen; de westerse landen buiten Europa; Afrikaanse landen, Aziatische Landen; en Latijns-Amerikaanse landen). De toekomstige omvang van de verschillende deelpopulaties is weer gebaseerd op de huidige omvang en op veronderstellingen over toekomstige immigratie en (in mindere mate) natuurlijke bevolkingsgroei. De retourpercentages zijn per tienjaarsleeftijdsklassen geschat op basis van waarnemingen over de immigratiecohorten 1995-2009. De veronderstellingen over de emigratie van de verschillende herkomstgroepen leiden op termijn, vanaf 2014, tot een totale emigratie van 125.000 à 130.000 personen per jaar.

#### *Illegale migranten*

Illegale vreemdelingen komen per definitie nauwelijks voor in de officiële statistieken. Sterker nog: door het gevoerde 'ontmoedigingsbeleid' zijn zij in Nederland administratief steeds onzichtbaarder geworden. Door Van der Heijden et al. (2011) is echter een schatting gemaakt van het aantal illegale vreemdelingen in 2009. Zij kwamen uit op een totaal aantal van 97.145 illegalen (95%-betrouwbaarheidsinterval 60.667-133.624). Eerdere schattingen lieten zien dat Nederland in de periode 1997-2003 zo'n 150.000 à 200.000 illegale vreemdelingen telde. De schatting voor 2005 kwam uit op ongeveer 129.000 illegalen. Bij de gepresenteerde totalen dient wel te worden aangetekend dat de populatie van illegaal verblijvenden geenszins stabiel is. Mensen komen en gaan, sommigen streven naar legalisering, anderen zijn op avontuur of op doorreis en een deel keert terug. Een belangrijke verklaring voor de daling van het geschatte aantal illegalen tussen 2003 en 2009 heeft betrekking op de uitbreiding van de EU in oostelijke richting. Voor burgers uit de nieuwe oostelijke lidstaten van de EU landen geldt vanaf dat moment van toetreding vrij verkeer van personen

6 Op basis van cijfers tot en met september 2010 heeft het CBS een raming gemaakt van het aantal emigranten in dat jaar.

waardoor wat voorheen voor hen illegale migratie was een legale aangelegenheid is geworden.

De aanwezigheid van illegale vreemdelingen in Nederland is waarschijnlijk een blijvend fenomeen. Er is in Nederland namelijk een structurele behoefte aan arbeidskrachten die bereid zijn om laaggeschoolde en laagbetaalde arbeid te verrichten. Wanneer er beperkte mogelijkheden zijn voor legale, laaggeschoolde arbeidsmigratie, zal een deel van deze vraag vermoedelijk door illegale arbeidsmigranten worden vervuld. Aan de aanbodzijde, in ontwikkelingslanden, zijn er vanwege de voortdurende bevolkingsaanwas en de daarmee samenhangende (jeugd)werkloosheid genoeg potentiële emigranten. Daarnaast zal Nederland waarschijnlijk te maken blijven hebben met illegale gezinsmigranten en uitgeprocedeerde asielzoekers die Nederland niet verlaten, maar (tijdelijk) kiezen voor een bestaan in de illegaliteit.

## 10.2 Reflectie op de gekozen onderzoeksopzet

Mensen kunnen tal van redenen hebben om het land waar ze verblijven te verlaten voor een ander land. Dit maakt onderzoek naar het verschijnsel internationale migratie complex. In deze studie wordt gepoogd om deze complexiteit te doorgronden door op macroniveau, met behulp van beschrijvende en, af en toe, multivariate analyses van tijdreeksen, per migratietype ontwikkelingen en achtergronden in kaart te brengen. Het geregistreerde migratiemotief was hierbij leidend. Een kritische lezer zou hierbij terecht kunnen opmerken dat het geregistreerde migratiemotief niet noodzakelijkerwijs overeen hoeft te komen met het daadwerkelijke migratiemotief en dat meerdere motieven ten grondslag kunnen liggen aan de migratiebeweging. Deze problemen zouden eventueel deels onderzocht kunnen worden door aanvullend survey-onderzoek te verrichten onder een representatieve groep migranten. Voor zover dit in de literatuur kon worden nagegaan, is in Nederland echter nog nooit onderzoek gedaan naar de vraag in hoeverre het geregistreerde migratiemotief (deels) overeenkomt met het daadwerkelijke migratiemotief. Resultaten van een dergelijk onderzoek zouden een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de cumulatie van kennis wat betreft de achtergronden van internationale migratie naar Nederland.

In de verschillende thematische hoofdstukken (3 tot en met 9) zijn verschillende migratietypen behandeld. De begrippen migratiemotief en migratietype werden hierbij door elkaar gebruikt, waarbij een behoorlijk 'softe' definitie van het begrip migratietype/migratiemotief werd gehanteerd. Zo werden voor emigratie en illegale migranten aparte hoofdstukken gereserveerd, ondanks dat allerlei in de overige hoofdstukken

besproken migratiemotieven aan de basis van de migratiebeweging in kwestie gelegen kunnen hebben. Ook werd aan postkoloniale migratie een apart hoofdstuk gewijd. De argumentatie hiervoor was dat de betreffende migratiestromen zich binnen een dermate specifieke juridische, culturele en sociaaleconomische context afspeelden dat ze een apart hoofdstuk verdienden. Migratiestromen die ook plaatsvinden binnen een specifieke juridische context, zijn die uit de overige EU-lidstaten naar Nederland. Er is dan ook overwogen om ook deze migratiestromen op te nemen in een apart hoofdstuk. Uiteindelijk is dit niet gebeurd, omdat arbeidsmigratie (vooralsnog?) een grote stempel drukt op de recente intra-EU-migratie (zie bijvoorbeeld Nicolaas et al., 2011). Er zou zodoende veel overlap tussen het arbeidsmigratiehoofdstuk en het mogelijke intra-EU-migratiehoofdstuk ontstaan.

Behalve de hier in de thematische hoofdstukken besproken migratietypen zou men ook kunnen overwegen aan een aantal andere migratietypen meer aandacht te besteden. De twee migratietypen die hier het meest voor in aanmerking komen zijn de migratie van au pairs en pensioenmigratie. Migratie naar Nederland vanwege het motief 'au pair' is vanaf het jaar 2005 aanzienlijk gestegen. Toch gaat het nog om relatief kleine aantallen.<sup>7</sup> Bovendien gaat het hier, vooral als het migratie uit ontwikkelingslanden betreft, in de ogen van de migrant zelf vaak om arbeidsmigratie. De bescheiden hoeveelheid zakgeld die een au pair ontvangt is, door de vaak grote internationale loonverschillen, vaak nog steeds hoger dan het inkomen dat de betreffende au pair in het land van herkomst als bijvoorbeeld verpleegkundige zou kunnen verwerven. Dit geldt bijvoorbeeld voor Filipijnse au pairs (Vogel, 2005).

Pensioenmigratie is ook een migratietype dat aan een opmars bezig is, maar het gebeurt vooralsnog op een vrij bescheiden schaal (Van Dalen & Henkens, 2009). Rond de Middellandse Zee zijn dan ook nog niet echt Nederlandse 'Florida's' ontstaan, al begint de Costa Blanca – vooral bij Benidorm – er enigszins op te lijken. Wellicht zijn de sociaalculturele verschillen tussen Noordwest-Europa en het Middellandse Zeegebied voor veel gepensioneerden te groot. Anders dan door Amerikaanse gepensioneerden, die in relatief grote aantallen richting de *Sunbelt* trekken (zie bijvoorbeeld He & Schachter, 2003) ervaren veel Nederlandse gepensioneerden de geografische afstand tot de achtergebleven familie kennelijk als een probleem. Zo hebben we in hoofdstuk 8, over emigratie, kunnen lezen dat onder de emigranten die na de leeftijd van zestig jaar richting Spanje en Frankrijk trokken veel stellen zonder kinderen waren.

7 In het jaar 2009 kwamen er volgens het CBS 2.043 mensen met het migratiemotief au pair/stage naar Nederland.

Het theoretische kader dat in het eerste hoofdstuk van deze publicatie werd uiteengezet, diende vooral als overkoepelend houvast bij de zoektocht naar de achtergronden van de verschillende internationale migratiestromen die in de onderhavige publicatie werden besproken. De essentie van de in hoofdstuk 1 gepresenteerde benadering van het verschijnsel internationale migratie is dat de evenwichtsherstellende functie van internationale migratie, die volgens de neoklassieke en keynesiaanse economische gedachtegang respectievelijk verschillen in reële lonen en werkloosheid doet verdwijnen, alleen zijn werk kan doen bij migratietypen die niet vatbaar zijn voor het toelatingsbeleid. Voor migratietypen die wel vatbaar zijn voor het toelatingsbeleid werd een nieuw verklaringsmodel opgesteld. De vraag naar arbeid in de rijke bestemmingslanden is hierbij de belangrijkste determinant van dit soort migratietypen. Dit is het essentiële punt van de theorie van de gesegmenteerde arbeidsmarkten, die het bestaan van migratiestromen van laagopgeleiden probeert te verklaren. Het nieuwe verklaringsmodel is door een component ‘publieke opinie t.o.v. immigratie’ aan het model toe te voegen feitelijk een uitbreiding van wat men uit de theorie van de gesegmenteerde arbeidsmarkten kan afleiden. Hierdoor is het model ook beter van toepassing op andere migratietypen die vatbaar zijn voor het toelatingsbeleid.

Door de bank genomen bleek het hierboven geschetste theoretische kader een adequate leidraad voor de zoektocht naar mogelijke achtergronden van de verschillende migratiestromen die in deze studie werden besproken. Het verschil in BBP per capita bleek bijvoorbeeld samen te hangen met arbeidsmigratie uit de nieuwe EU-lidstaten, terwijl het werkloosheidspercentage in Nederland van invloed lijkt te zijn op het aandeel in de totale asielinstream in Noordwest-Europa dat Nederland voor zijn rekening nam. Toch is het theoretische kader in enkele gevallen niet helemaal toepasbaar op het betreffende migratietype. Dit geldt vooral voor de emigratie van in Nederland geboren personen en studiemigratie binnen de EU. Ook een eventuele nuancering met de in subparagraaf 1.2.3 gepresenteerde aanvullende theorieën biedt hierbij weinig soelaas.

### **10.3 De invloed van het Nederlandse toelatingsbeleid op de omvang van de internationale migratie**

In paragraaf 1.2.2 wordt aan het toelatingsbeleid een belangrijke functie toegedicht bij de verklaring van de omvang van bepaalde migratiestromen. Onder toelatingsbeleid wordt hier verstaan beleid dat tot doel heeft de immigratie te beperken of eventueel te bevorderen – in dit laatste geval kan men bijvoorbeeld denken aan kennismigranten. Strikt genomen gaat het dus ook om maatregelen die beogen het verblijf van niet-Nederlanders in Nederland (on)aantrekkelijker te maken om zodoende de instroom te beïnvloeden. Het bestaan van toelatingscriteria voor migratie

naar Nederland heeft ongetwijfeld een grote invloed op de mate waarin potentiële migranten de weg naar het Nederlandse grondgebied weten te vinden. Iedereen kan er zich wel een voorstelling van maken wat er zou gebeuren indien iedere wereldburger vrije toegang tot Nederland zou krijgen. De immigratie zal ongetwijfeld sterk toenemen totdat de in paragraaf 1.2.1 beschreven evenwichttherstellende mechanismen uitgewerkt beginnen te raken en het niet meer loont om zelfs vanuit het allerarmste gebieden van de wereld naar Nederland te migreren. Door de grote bevolkingsgroei en de daarmee gepaard gaande werkloosheid en armoede in Afrika en grote delen van Azië is het vrij makkelijk om meer migranten aan te trekken. Het gaat dan wel voornamelijk om ongeschoolde en in de Nederlandse samenleving minder kansrijke migranten.<sup>8</sup> Het aanbod is vele malen groter dan de vraag, zeker nu veel vacatures aan de onderkant van de arbeidsmarkt worden vervuld door arbeidskrachten uit de Centraal- en Oost-Europese lidstaten van de EU. Het verder terugdringen van het aantal immigranten is daarentegen een stuk moeilijker. In 2009 had van de 146.378 migranten die dat jaar naar Nederland kwamen, bijna twee derde de Nederlandse nationaliteit of die van een andere EU-lidstaat. Dit deel van de immigratie – in 2009 ging het om 96.187 personen<sup>9</sup> om precies te zijn – is nauwelijks vatbaar voor het Nederlandse toelatingsbeleid.<sup>10</sup> Ook bepaalde aspecten van de immigratie van niet-EU-burgers vallen buiten de reikwijdte van het Nederlandse toelatingsbeleid. Dit komt doordat Nederland zich heeft geconformeerd aan internationale verdragen, die hoger in de hiërarchie van rechtsbronnen staan dan de Nederlandse wetten in formele en materiële zin. Zo is Nederland gebonden aan de Conventie van Genève betreffende de Status van Vluchtelingen waardoor het Nederlandse asielbeleid een zekere bovengrens in striktheid heeft. Het zogeheten Chakroun-arrest (van 4 maart 2010), een uitspraak van het Hof van Justitie van de EU, is een ander voorbeeld waaruit duidelijk blijkt dat de reikwijdte van het Nederlandse toelatingsbeleid is ingeperkt door internationale verdragen. Dit arrest bepaalde namelijk dat de verhoging van de inkomenseis tot 120% van het minimumloon alvorens men een partner in het kader van gezinsmigratie uit het buitenland kan laten overkomen strijdig is met de EU-gezinsherenigingsrichtlijn. Het bovenstaande betekent overigens niet dat de Nederlandse regering in het geheel niet in staat is om invloed uit te oefenen op (het wijzigen) van de regelgeving die vastgelegd

8 Anders ligt dit voor hoogopgeleide immigranten, zoals men heeft kunnen lezen in het hoofdstuk over arbeidsmigratie.

9 Hierbij dient te worden aangetekend dat onder deze personen zich ook 6.521 immigranten bevonden die Bulgarije of Roemenië als geboorteland hadden. De omvang van de immigratie van Bulgaren en Roemenen is tot uiterlijk 1 januari 2014 wel nog in hoge mate vatbaar voor het Nederlandse toelatingsbeleid (zie paragraaf 3.4.2 voor meer details).

10 Wel kan Nederland in theorie bijvoorbeeld uit de EU stappen of pogen het Koninkrijksstatuut te wijzigen waardoor het recht van Antillianen op vrije toegang tot en vestiging in het voormalige koloniale moederland op de tocht zou komen te staan. Het is echter onwaarschijnlijk dat dit soort zaken op de overzienbare termijn aan de orde komen. Bovendien ligt het niet voor de hand dat dergelijke beslissingen louter op het inperken van migratiestromen zijn gestoeld, waardoor men eigenlijk niet kan spreken over toelatingsbeleid.

is in internationale verdragen. Dit zal echter in de internationale politieke arena, waar Nederland slechts één van de spelers is, moeten gebeuren.

Hoewel de speelruimte voor beleidsmakers om de immigratie naar Nederland terug te dringen dus beperkt is, zijn ontwikkelingen in het nationale toelatingsbeleid nog altijd belangrijke factoren die invloed hebben op (schommelingen in) de omvang van de immigratie. Men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan het instellen van overgangsregelingen die het vrij verkeer van werknemers uit nieuwe EU-lidstaten voor enige tijd uitstellen of het afschaffen van categoriaal beschermingsbeleid voor asielzoekers uit een bepaald gebied, maar ook aan maatregelen die beogen bepaalde migratietypen te stimuleren, zoals de kennismigrantenregeling. Het beleid dat nationaal is gevoerd is daarbij één van de verklarende factoren, naast andere nationale en internationale ontwikkelingen, zoals economische ontwikkelingen in zowel de herkomst- als bestemmingslanden en de politieke situatie in herkomstlanden (zie bijvoorbeeld Vogler & Rotte, 2000; Jennissen, 2007).

Dat deze factoren ook weer onderling met elkaar samenhangen, maakt het er niet eenvoudiger op om de effectiviteit van beleidsmaatregelen die als doel hebben de immigratie te beperken of te bevorderen vast te stellen. Bijkomende moeilijkheid is dat men bij onderzoek naar de effectiviteit van toelatingsbeleid te maken krijgt met lastig van elkaar te onderscheiden generatie en substitutie van migranten. Heeft een bepaalde beleidsmaatregel geleid tot minder immigratie naar Nederland of komen de migranten (deels) op een andere manier binnen? Zo kunnen bijvoorbeeld maatregelen om de asielmigratie van een bepaalde groep drastisch in te perken op het eerste gezicht vrij effectief lijken. Als vervolgens echter blijkt dat de gezinsmigratie van de betreffende groep om verder onverklaarbare redenen spectaculair is gestegen, zal de vermeende effectiviteit in twijfel moeten worden getrokken. Behalve substitutie tussen migratietypen, bestaat er op het terrein van de internationale migratie ook geografische substitutie. Dit houdt bijvoorbeeld in dat Nederland, onder in eigen land en in de herkomstlanden gelijk blijvende omstandigheden, toch te maken kan krijgen met een toename van de immigratie als de omstandigheden voor migranten in andere (vooral omliggende) potentiële bestemmingslanden verslechteren. Een migratietype dat wel eens onderhevig wil zijn aan geografische substitutie is asielmigratie (zie bijvoorbeeld Van Wissen & Jennissen, 2008).

Zoals in hoofdstuk 1 is uiteengezet, is het voor beleidsmakers en voor degenen die de effectiviteit van dit beleid ex-ante of ex-post proberen te evalueren van belang om inzicht te hebben in de achtergronden van de ontwikkelingen in migratietypen die vatbaar zijn voor het toelatingsbeleid. De onderhavige studie kan daarbij fungeren als leidraad.



## 10.4 Slotbeschouwing

Vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog zorgden dekolonisatieprocessen, discrepanties tussen vraag naar en aanbod van arbeidskrachten en een groot aantal politieke conflicten als gevolg van (de nasleep van) de Koude Oorlog wereldwijd voor een groot aantal (potentiële) migranten. Het ligt voor de hand dat een relatief klein land als Nederland met een relatief open economie in de kern van het economische wereldsysteem zich niet aan deze wereldwijde ontwikkelingen heeft kunnen en willen onttrekken. Daarnaast kreeg Nederland vanaf de jaren zeventig te maken met grootschalige gezinsmigratie uit Turkije en Marokko, twee van de landen waar in een eerder stadium arbeidsmigranten waren geworven. Tegelijkertijd nam in de naoorlogse periode de techniek, en dan vooral op het gebied van transport en telecommunicatie, een enorme vlucht, wat leidde tot een aanzienlijke daling van de (psychologische) kosten van internationale en zelfs intercontinentale migratie. Internationale migratie nam hierdoor in omvang toe. In de ontwikkeling van de jaarlijkse immigratie naar Nederland vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog is dan ook onmiskenbaar – zij het met de nodige pieken en dalen – een opwaartse trend te ontdekken.

Omdat Nederland in de naoorlogse periode te maken had met een sterke bevolkingsgroei moet men de emigratie per capita (meestal uitgedrukt in het emigratiecijfer per 1000) bestuderen om een temporele vergelijking 'eerlijk' te houden. Dit emigratiecijfer was in de eerste twee decennia na de Tweede Wereldoorlog aan een neerwaartse trend onderhevig. De grote economische groei verminderde de *push* om uit Nederland te vertrekken aanzienlijk. In de jaren zeventig en tachtig varieerde de omvang van de emigratie uit Nederland niet erg, ook het emigratiecijfer per inwoner niet. In de jaren negentig was al sprake van een stijgende trend. De emigratie nam echter in het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw sterk toe om in 2006 een voorlopige piek te bereiken. De samenstelling van de groep emigranten verschilt in deze meest recente periode aanzienlijk van de emigratie in de eerste twee decennia na de Tweede Wereldoorlog. Daar waar in de laatstgenoemde periode de emigratie bijna uitsluitend bestond uit autochtone Nederlanders, bestaat de groep emigranten in de 21<sup>e</sup> eeuw ongeveer voor twee derde uit allochtonen. Een ander belangrijk verschil met de emigratie in de jaren vijftig en zestig is dat tegenwoordig niet-economische migratiemotieven een veel grotere invloed lijken te hebben.

Naast het beschrijven van allerlei ontwikkelingen in het verleden, worden in deze publicatie ook uitlatingen gedaan over mogelijke toekomstige ontwikkelingen. Het spreekt voor zich dat we hier te maken hebben met een grote mate van onzekerheid. In de kwantitatieve migratieprognoses van de totale immigratie en emigratie is hiermee omgegaan door respec-

tievelijk verschillende scenario's en het 95%-betrouwbaarheidsinterval te tonen. Ook in de kwalitatieve toekomstverkenningen van de verschillende migratietypen worden de nodige slagen om de arm gehouden. Vaak wordt bij het doen van voorspellingen in de sociale wetenschappen het cliché van stal gehaald dat we leven in een onzekere tijd. Hoewel het de voorkeur geniet om dat dit keer achterwege te laten, onzekerheden spelen namelijk altijd een belangrijke rol bij het voorspellen van internationale migratiestromen, is het in deze tijd haast onvermijdelijk om toch één onzekerheid expliciet te noemen. Deze onzekerheid is de huidige financiële crisis. De kredietcrisis die in 2007 ontstond en in het najaar van 2008 escaleerde en in 2010 in Europa van een bankencrisis veranderde in een staatsschulden-crisis, hangt nog steeds als een zwaard van Damocles boven de euro, de verzorgingsstaat en zelfs de gehele welvaart. Momenteel is nog onduidelijk welke gevolgen het blijven hangen of neerkomen van dit zwaard zal hebben voor toekomstige migratiestromen naar, van en binnen de EU.

## Literatuur

- Dalen, H. van, & Henkens, K. (2009). Pensioenmigranten op zoek naar het Zwitserleven. *Demos: Bulletin over bevolking en samenleving*, 25(4), 11-12.
- He, W., & Schachter, J.P. (2003). *Internal migration of the older population: 1995 to 2000*. Washington, DC: U.S. Census Bureau.
- Heijden, P. van der, Cruijff, M., & Gils, G. van (2011). *Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2009*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Jennissen, R.P.W. (2007). Causality chains in the international migration systems approach. *Population Research and Policy Review*, 26(4), 411-436.
- Nicolaas, H., Duin, C. van, Verschuren, S., & Wobma, E. (2011). Bevolkingsprognose 2010-2060: Veronderstellingen over immigratie. *Bevolkingstrends*, 59(2), 42-50.
- Vogel, J. (2005). *Nabije vreemden: Een eeuw wonen en samenwonen*. Den Haag: Sdu.
- Vogler, M., & Rotte, R. (2000). The effects of development on migration: Theoretical issues and new empirical evidence. *Journal of Population Economics*, 13(3), 485-508.
- Wissen, L. van, & Jennissen, R. (2008). A simple method for inferring substitution and generation from gross flows: Asylum seekers in Europe. In J. Raymer & F. Willekens (red.), *International Migration in Europe: Data, models and estimates* (pp. 235-251). Chichester: John Wiley & Sons.

# Summary

## **The Dutch migration monitor Backgrounds and developments of different types of international migration**

In this publication, we provide an overview through the years for the most important types of migration with regard to their volume, their distribution over countries of origin and (to a somewhat more modest extent) over countries of destination and their demographic composition. With the term ‘type of migration’ we mean the (official) reason why particular people have decided to migrate. More specifically, the types concerned here are labour migration, family migration, educational migration and asylum migration. These types of migration will be dealt with in separate chapters. We will also pay attention to post-colonial migration, emigration and illegal migrants in separate chapters. In addition to these thematic chapters, this publication contains a chapter presenting an analysis of the general trends in the total registered migration to and from the Netherlands. In this chapter, we will make no distinction between different types of migration.

In this study, we will zoom in on the period from 2000 onward. As far as the available data permit it, we will return to the end of the Second World War to trace back the developments in the total volume of the different migration types. We will also present a descriptive introduction to the historical background of the different types of migration. In a number of cases, these descriptions will carry us back to a time (long) before the Second World War. In this study, we will furthermore examine the backgrounds of the developments regarding the various migration types. These are, for instance, economic developments, developments in migration policy and other political developments, such as the enlargement of the European Union or violent conflicts which have led to considerable streams of refugees. Based on these backgrounds and other factors, we will also formulate tentative predictions for the future for the different types of international migration as well as for the total immigration and emigration.

It is important for makers of immigration policies to gain an understanding of the background of the developments in migration types which are sensitive for these policies. This also applies to those who seek to evaluate the effectiveness of these policies. This study may serve as a guideline in this respect.

## General trends

### *Brief sketch of immigration to the Netherlands*

According to Paul White, professor of geography at the University of Sheffield, post-war non-communist Europe, the Netherlands included, has been confronted with three overlapping migration waves. The first of these consisted of lower-educated labour migration from Southern Europe, Turkey and the Maghreb that filled up the shortages at the bottom of the labour market, caused by the unprecedented economic growth during the post-war era. This migration wave ended with the recession of 1973, which made labour shortages vanish into thin air and caused West European countries to proclaim restrictive policies regarding labour migration. In the Netherlands, the first migration wave of lower-educated labour migrants ended relatively late. While surrounding countries stopped recruiting foreign workers already in 1973, the official Dutch recruitment came to an almost complete standstill only in 1975. This first migration wave was followed by family migration in the form of both family reunification and family formation. A large part of the labour migrants from Turkey and Morocco began to let their families come over, contrary to labour migrants from Southern Europe, most of who chose to return to their country of origin. From 1976 until the end of 2005, family migration was the type of migration occurring most often among non-Dutch people in the Netherlands. During the Eighties, the Dutch were confronted with what White has called the post-industrial migration wave. According to White, this wave primarily consisted of asylum seekers, higher-educated labour migrants and illegal migrants. In the Netherlands, immigration started to get dominated in particular by asylum seekers and family migrants.

Beside these three migration waves (labour migration of lower-educated people, family migration and post-industrial migration), many West European countries, the Netherlands among them, had to deal with post-colonial migration. The annual number of immigrants during the Fifties and the beginning of the Sixties was incidentally influenced by migration caused directly by decolonization processes in the former Dutch East Indies. From 1974 to 1980, the independence of Surinam left its mark on the volume of immigration.

During the most recent period – beginning in 2004 – the Netherlands were confronted once again with large-scale labour migration. While during the post-war period most labour migrants had come from the south (the Mediterranean countries), the majority nowadays comes from those countries in Central and Eastern Europe that have acceded to the EU on 1 May 2004 or 1 January 2007.

### *Brief sketch of the emigration from the Netherlands*

Because the Netherlands knew a steep increase in its population during the post-war period, one needs to study the emigration per capita (mostly reported as the emigration rate per 1,000) to be able to make a 'fair' temporal comparison. This emigration rate was subject to a downward trend during the first two decades after the Second World War. The rapid economic growth reduced the push to leave the Netherlands considerably. During the Seventies and Eighties, the volume of emigration from the Netherlands did not show much variation, and this also applied to the emigration rates. Already during the Nineties, an increasing trend set in. Emigration steeply increased at the beginning of the 21<sup>st</sup> century, to reach a temporary peak in 2006. In this most recent period, the composition of the group of emigrants differs considerably from the emigration that took place during the first two decades after the Second World War. Back then, the emigrants belonged almost without exception to the autochthonous Dutch population, while approximately two thirds of the emigrants of the 21<sup>st</sup> century are migrants or their children. Another important difference with the emigration of the Fifties and Sixties is that, nowadays, non-economic motives for migration seem to play a much larger role.

### **The most important findings per type of migration**

#### *Labour migration*

In 2007, the Dutch labour market opened up to people coming from the Central and East European member states that had acceded to the EU in 2004. Because of the large onrush of labour migrants from Central and Eastern Europe, labour migration once again became the most important migration motive for non-Dutch people migrating to the Netherlands. Labour migration increased from approximately 16,000 in 2004 to almost 42,000 in 2008. Following this, there was a slight decrease to nearly 38,000 persons in 2009. This recent drop might be the result of the deteriorated economic situation in the Netherlands. Labour migration constituted the most important motive for immigration for the last time during the first half of the Seventies, when Mediterranean migrant workers came to the Netherlands to fill vacancies at the bottom of the labour market. Beside a difference regarding their countries of origin, there is also a difference regarding the level of education of labour migrants, a larger part of who nowadays have a higher education than labour migrants had during the first three decades after the Second World War.

In recent years, the labour migration of low-educated workers has almost exclusively been a phenomenon occurring between EU member states, consisting to a large extent of workers from new member states in Central and Eastern Europe migrating to the 'old' EU. This situation will probably stay this way in the near and somewhat more distant future. It is to be

expected that the volume of labour migration from Central and Eastern Europe will remain on the same level as the one we are used to today. The share of Polish migrants in the total amount of (labour) migration from the new member states will probably decrease, while the share of Bulgarians, Romanians and Hungarians will increase. It is presumed that in the long run, this labour migration will start to decrease substantially, due to converging levels of prosperity and the fact that the countries east of the former Iron Curtain will also face a sharp rise in the ageing population. This raises the question whether, by that time, the Netherlands will be compelled to admit low- and medium-educated workers from outside the EU.

In order to stimulate the immigration of highly-educated people, in October 2004, the government introduced the so-called regulation for knowledge migrants. The aim of this regulation is to make it more alluring for knowledge migrants to establish themselves in the Netherlands through a quick, easily accessible and clear procedure. From the introduction of the regulation for knowledge migrants until the end of 2009, more than 22,000 first residence permits have been granted for which the stated objective was 'knowledge migrant'. Until the end of 2008, this type of migration showed an annual increase. Yet, similar to the total labour migration, in 2009 there was also a decrease among knowledge migrants. The specific composition of the group of knowledge migrants according to nationality, which shows, for instance, a large and increasing number of Indian migrants, seems to indicate that the regulation has indeed attracted a new target group, coming from non-Western countries.

The quite broadly supported social and political backing for the idea that it will benefit the Netherlands to attract many highly-educated labour migrants will, combined with the still persisting globalization, result in a slight increase in the labour migration of highly-educated people in the short and medium long run. Yet, a really substantial increase is not to be expected. The most important reason for this is that, in all likelihood, in the so-called battle for brains, the Netherlands will be no match for the (Anglo-Saxon) countries positioned in the centre of the economic and financial world system. Furthermore, it is quite possible that the advancing technological developments regarding transport and telecommunication, which now still constitute the driving forces behind the increased labour migration of higher-educated people, will in the medium long run start to moderate the (international) mobility of the highly-educated. This is because technological progress may also result in an increased (cross-border) mobility of knowledge and skills without this being a form of (international) migration.

### *Educational migration*

In recent decades, educational migration has steeply increased: a rising number of students complete either a part or the whole of their study abroad. International programmes like the Erasmus programme have given important impetus to the international mobility of students in Europe.

The international character of Dutch higher education is chiefly shown by the increasing number of foreign students coming to the Netherlands to get their degree or do part of their curriculum here. In recent years, the number of foreign students in Dutch higher education has increased. Compared to the number of foreign students in Dutch higher education during the academic year of 2004/2005 (28,200), this number had increased with almost 60% in the academic year of 2008/2009, to approximately 44,800. The Netherlands mainly accommodates diploma-mobile students from Germany (42%), but also from China, Belgium and Indonesia. In addition, there is a remarkably steep increase in the number of students from Bulgaria. More in general, the diploma migration from the new EU member states accounted for 11% of the total diploma migration in the Netherlands in 2008/2009.

Since 2001/2002, the diploma mobility among Dutch students has been starkly increasing as well: more and more Dutch students choose to take up their study abroad. Favourite countries to do so are the United Kingdom, Belgium, Germany, the United States and Sweden. The number of diploma-mobile Dutch students abroad increased from approximately 11,800 in 2000/2001 to 14,700 in 2006/2007. This growth, however, was equal to the growth of the number of students in Dutch higher education. On balance, the percentage of Dutch students studying abroad has remained relatively stable. Seen from this perspective, it is impossible to conclude that Dutch students are increasingly internationally oriented. The study credit mobility among Dutch academic students has shown a decreasing pattern since 2000/2001: an ever smaller percentage indicates to have left the country in order to do a work placement or a study course abroad. In Higher Vocational Education, this percentage has been reasonably stable since 2000/2001. This perspective does not provide any reason, either, to conclude that Dutch students are increasingly internationally oriented.

It is to be expected that the educational migration from the new EU member states Bulgaria and Romania will grow further once the free movement of persons has been fully implemented. Already, the educational migration from Poland and even from Bulgaria has seen a substantial increase in recent years. A possible enlargement of the EU, for instance with Turkey, may result in a further increase of the educational migration.

Furthermore, it is also to be expected that the increasing offer of academic English-language courses in the Netherlands will be a stimulus for a

further growth of the educational migration of foreign students to the Netherlands. At the same time, the growing offer of English-language academic programmes abroad will make it more interesting for Dutch students to take up a study in another country. New initiatives of the EU to encourage the mobility of students may further reinforce this process.

#### *Family migration*

The total annual family migration remained reasonably constant from 1996 to the end of 2003 (with an average of approximately 35,000 persons per year), to drop to a substantially lower level during the years from 2004 to the end of 2006 (with an average of approximately 25,000 persons per year). In all probability, this decrease is related to the policy measures introduced in November 2004, the aim of which was to set limits to family migration. Especially the number of family reunifications of people from Turkey and Morocco, the two countries of origin of the majority of family migrants during the years from 1995 onward, decreased sharply after 2003. The family migration of people originating from Poland, however, the country of origin of most family migrants from 2006 onward, has increased steeply since 2003. The growth of the number of family migrants from Eastern Europe, but also the increased family migration from the countries of origin of many asylum and knowledge migrants, has resulted in a substantial increase in the total number of family migrants coming to the Netherlands after 2007.

The number of migrants who have come to the Netherlands in the context of a family reunification has remained reasonably stable from 2005 until the end of 2009. In 2005, 10,071 migrants arrived in the Netherlands on the basis of a family reunification. In 2009, this number was 11,265. The number of people coming to the Netherlands because of family formation, on the other hand, has decreased considerably. In 2005, 12,834 people arrived in the Netherlands based on family formation. That number had dropped to 8,136 in 2009. The policy measures mentioned above, implemented as of 1 November 2004, probably constitute a cause of this trend. Various factors exercise an influence on the expected developments regarding family migration to the Netherlands. The most important of these are the future labour and asylum migration and Dutch immigration policy.

The developments since the Seventies concerning the 'foreign workers' from Turkey and Morocco show that labour migration can result in family migration. Many family migrants still originate from these two countries. In 2009, for example, approximately 4,000 family migrants arrived in the Netherlands from Turkey or Morocco. It is likely that family reunification will further decrease among these groups, because many of these families have actually been reunited by now. Yet, according to the Central Statistical Office prognosis 2008-2050, in the future 2,000 people will still arrive annually from either of these two countries based on family formation.



Since the enlargement of the EU in 2004 with ten Central and East European member states, followed by the EU enlargement in 2007 with Bulgaria and Romania, a new stream of labour migrants has started to come to the Netherlands. The question is whether the migration pattern of these new labour migrants will show more similarities with that of the Turks and Moroccans, or with that of the Spaniards and Italians who came to the Netherlands in the Sixties and Seventies. We do not know the exact answer to this question. For the time being, it seems that East European labour migrants show more inclination to return to their country of origin (in the long run the most important alternative to family migration) than Turks and Moroccans do.

The developments regarding asylum may have much influence on family reunification and family formation. For this reason, the Dutch government takes this category of family migrants into account while developing this policy. *'It is possible that, in the future, the phenomenon of 'migration marriages' may start to spread increasingly to people coming from (former) asylum countries, who will start to choose partners from their country of origin'* (TK, 2009-2010, 32 175, nr. 1). Of course, the future size of this category of family migrants will strongly depend on the intake of asylum seekers. It is difficult, however, to predict this intake of asylum seekers in the future.

The future developments regarding family formation and –reunification also strongly correspond to Dutch family migration policy. At the end of 2009, the Cabinet announced additional measures regarding family migration. These pertained to assimilation and integration, combating fraud and abuse, the Europe route, and the reinforcement of emancipation. The Cabinet presented these measures emphatically in the context of the development of integration and emancipation. It is to be expected that this package of measures will also have a decreasing effect on the influx. With the implementation of the first European Council directive on the right to family reunification (2003), the competences regarding the admission policy have in large part been transferred to the European Union. New harmonization measures of the European Commission and the jurisprudence of the European Court of Justice may further limit the possibilities open to the Dutch government to make the admission requirements for family migration stricter.

#### *Asylum seekers*

The main reasons for asylum seekers to leave their country of origin are armed conflict and systematic violations of human rights. Poverty and natural disasters may also play a role. While a large part of the world-wide population of refugees seeks refuge in neighbouring countries or stays in their own country, a small part travels on to Europe, North-America or Oceania to seek asylum there. The number of request for asylum in the Netherlands is determined by the total influx of asylum seekers in Europe

and its distribution among the different European countries. The number of first requests for asylum in the Netherlands has decreased very steeply during the first years of the new millennium; while the Netherlands still had to process 38,805 first requests for asylum in 2000, this number had dropped to 6,359 in 2004. After this, the number of first requests for asylum slowly increased – be it with some fluctuations – to 14,905 in 2009. At first sight, it seems complicated to provide an estimate of the future number of requests for asylum in Northwest Europe. For when we look at the period since the mid-Eighties on the basis of Eurostat data, the annual number of asylum seekers in this region has fluctuated considerably. Yet, the high peaks in the total influx of asylum seekers in Northwest Europe were primarily caused by an incidental high influx of asylum seekers from Southeast Europe. Now that the great incidents on the Balkans are a few years behind us, we may cautiously assume that, in the near future, the number of European asylum seekers requesting asylum in Northwest Europe will be small. The annual number of asylum seekers from Africa and Asia proves to be subject to less variation. During the Nineties, for instance, – we do not have more recent figures at our disposal – an average of 176,000 asylum seekers annually came from these continents to Europe. This varied from 133,000 people in 1994 to 211,000 people in 1991. When we consider all of this and presume that the advancing globalization will cause a slow increase in the number of asylum seekers from Africa and Asia, it does not appear very unrealistic to assume that in the period to come, approximately 200,000 asylum seekers annually will run to safety in Northwest Europe.

The exact volume of the asylum seekers' influx in the Netherlands, however, is hard to predict. According to the budget for 2011, the Ministry of Security and Justice expects 17,000 first and subsequent requests for asylum in 2011 and in the following years.

#### *Post-colonial migration*

The sizeable migration from Indonesia to the Netherlands has come to an end already half a century ago. During the past decade, the mutual migration between Indonesia and the Netherlands remained at a very low level, with a slight immigration surplus in the Netherlands. Compared to the total Indonesian population, the total emigration from Indonesia, the size of the Dutch population or the total immigration during this period, these numbers are negligible. For Indonesians the same restrictive immigration policy applies as for inhabitants of other, non-Western countries.

Remarkable, too, is the fact that the migration movements between Surinam and the Netherlands also reached a low level during the past decade: no more than approximately 4,000 persons of Surinamese origin immigrated annually. This modest immigration has again halved since 2003, although a small recovery has been observed in recent years (2,700 in 2008). Because the emigration showed an opposite trend, the migration

balance has been negative between 2005 and 2007. In 2008, the last year for which data are available, immigration and emigration balanced each other out.

*Ceteris paribus*, there is no reason to expect the migration from Indonesia or Surinam to start increasing again. Only a renewed opening of the Dutch borders for migrants from these former colonies would bring about a (dramatic) change in this situation. For Surinam, unlike Indonesia, such a new emigration wave would mean a new phase of family reunification and family formation. There is, however, very little chance of such a political change in course.

The Surinamese migration figures contrast sharply with those of the former Netherlands Antilles, which primarily means those of Curaçao. In recent years, Antillean migration to the Netherlands showed strong fluctuations: from 2,667 migrants of Antillean origin in 2005 to 10,550 migrants in 2000. During the first years of the millennium, the immigration dropped considerably, after a substantial rise during the second half of the Nineties (with more than 13,000 immigrants in peak year 2000). At the same time, emigration increased, resulting in a negative migration balance for the first time in years. During these years, there was hopeful talk of a deviation from the trend. Yet, this hope was not fulfilled in the following years. Since 2005, the immigration has again increased a little, while the emigration decreased. Data concerning 2009 indicate a further growth of the immigration and a renewed (slight) increase in the emigration.

For the time being, the migration movements between the Netherlands and the Antilles will in all probability remain intensive. Two factors will be of decisive importance for the future volume of migration. On the one hand, the question is how the economies on either side of the Atlantic will develop. As long as the differences in prosperity remain big, the push factor will stay strong on the Antilles. The second factor, on the other hand, is an issue that will be decided on the receiving end. The continuation of intensive migration movements between the Antilles and the Netherlands presupposes that the unlimited benefits of Dutch citizenship will be maintained. Yet, it is not unthinkable that this will once more be turned into a political issue in the years to come, while it is also uncertain whether the outcome of that political debate will be the same as it has always been so far. In the as yet unlikely scenario that the current free migration movements will be limited by potentially drastic restrictions, it is to be expected that this will first be preceded by a migration wave to evade these restrictions. After this, migration will decrease sharply.

#### *Emigration from the Netherlands*

Beginning in 2000 emigration showed a rapid increase, which ended in 2007. In the record year 2006, the number of emigrants was 132,470, while

it had been only 78,977 in 2000. After 2006, emigration decreased during three consecutive years to the number of 111,897 in 2009.

The emigration of autochthonous Dutch and second-generation migrants started to increase with the turn of the century, to reach a peak of 60,000 emigrants in 2006. In 2007 a slight decrease set in, which rapidly gained momentum in 2008/2009. In just one year's time, the number of emigrants dropped with more than 20%. The increased emigration of autochthonous Dutch at the beginning of this century was related to the increased emigration to Belgium and Germany. A probable cause of this emigration is the difference in the price of houses. The increased emigration in 2005 and 2006, however, took place not only to Belgium and Germany, specifically, but to a wide range of destination countries.

Of the emigrants who left the country between 2000 and the end of 2009, 56% were born outside the Netherlands and had thus, at some point, come to the Netherlands as immigrants. There is a strong connection between this return- and transit migration and the length of stay in the Netherlands. The longer someone stays in the Netherlands, the smaller the chances are that that person will leave again. Of the 955,000 immigrants who were born outside the Netherlands and who came to the Netherlands during the 2000/2009 period, more than a third left again before 2010. Although the pattern is similar for the different groups of migrants, there actually are big differences when we look at the *level* of the departure percentages of immigrants. Of the 62,000 non-Western immigrants entering the country in 2000, for instance, more than a third had left the Netherlands again after ten years. During that year, the inclination to leave again among the 47,000 Western immigrants was much stronger than that among non-Western immigrants: almost 60% had departed again within ten years. In large part, these were labour migrants. The emigration of first-generation migrants started to increase again after 2007, contrary to the emigration of people born in the Netherlands. This increase is probably caused by labour migrants from Central and Eastern Europe who return to their countries of origin.

The emigration prognosis included in this publication is part of the population prognosis drawn up by Statistics Netherlands at the end of 2010. For this prognosis, it is assumed that, in the future, the current emigration chances of individuals of autochthonous Dutch origin are a little smaller than the structural level will be in the future. They thus were temporarily smaller (in 2010), possibly because of the stagnating housing market. The assumption is that the future chances of emigration will fluctuate around the level reached in the 2002/2003 period, which means a number of 34,000 emigrants annually. Second-generation migrants have clearly higher chances of emigrating than autochthonous Dutch have. For second-generation migrants, too, the prognosis expects relatively higher chances of emigration in the future, compared to the chances now. When these assumptions are correct, the number of emigrants who were born in

the Netherlands will increase to between 46,000 and 48,000 persons annually as from 2015.

The assumptions about the emigration of first-generation migrants is based on the expected return percentages and size of five groups originating from countries that are important immigration countries for the Netherlands (Indonesia; Turkey; Morocco; Surinam; and the former Netherlands Antilles) as well as those of the origin groups from six aggregated groups of countries (the EU; the remaining European countries; the Western countries outside Europe; African countries, Asian countries; and Latin-American countries). The future size of the different sub-populations is based on the present size and on the assumptions about future immigration and (to a lesser extent) about natural population growth. The return percentages have been estimated based on observations regarding the immigration cohorts of 1995/2009. The assumption about the emigration of the different origin groups will in the long run, beginning in 2014, result in a total emigration of between 125,000 and 130,000 persons annually.

#### *Illegal migrants*

By definition, illegal migrants hardly show up in the official statistics. More than that: because of the pursued 'policy of determent' in the Netherlands, they have become increasingly invisible in terms of administration. Commissioned by the Ministry of Security and Justice, an estimate has been made of the number of illegal migrants in 2009. A total number was worked out of 97,145 illegal migrants (with a 95% confidence interval of 60,667-133,624). Earlier estimates showed that between 150,000 and 200,000 illegal migrants were living in the Netherlands during the period from 1997 to 2003. The estimate made in 2005 stated a number of approximately 129,000 illegal migrants. To these presented totals needs to be added, however, that the population of illegal migrants is anything but stable. People come and go; while some make an effort to get legalized, others are being adventurous or are in transit, while still others return to their country of origin. An important explanation for the decrease in the number of illegal migrants occurring between 2003 and 2009 relates to the eastward enlargement of the European Union. From that moment of accession on, the free movement of persons applied to citizens from the new Eastern member states of the EU, making what had formerly been illegal migration legal for them.

The presence of illegal migrants in the Netherlands is, in all probability, a persistent phenomenon. The reason is that a structural need exists in the Netherlands for workers who are willing to do semi- or unskilled and badly paid work. When the possibilities for legal, low-educated labour migration are limited, a part of this demand will probably be fulfilled by illegal labour migrants. At the supply side, in developing countries, there are more than enough potential emigrants, due to the continuing popula-

tion growth and related (youth) unemployment. In addition to this, it is likely that the Netherlands will be permanently confronted with illegal family migrants and asylum seekers who have exhausted all legal procedures, and who choose (for the time being) an illegal existence.

# Bijlage 1 Tabellen

## Tabellen bij hoofdstuk 2: Internationale migratie naar en vanuit Nederland: algemene trends

**Tabel b2.1 Immigratie naar Nederland, naar nationaliteit, 2000-2009\***

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nederlands	42.610	39.821	35.326	31.388	29.199	29.106	33.690	36.738	40.411	42.208
Overige EU	26.029	26.732	25.185	23.249	26.784	27.683	32.054	43.442	55.654	53.979
Overig westers	19.108	17.563	14.385	11.633	9.695	9.276	9.952	10.503	11.429	10.883
Niet-westers	45.103	49.288	46.354	38.244	28.341	26.232	25.454	26.136	36.022	39.308
<b>Totaal</b>	<b>132.850</b>	<b>133.404</b>	<b>121.250</b>	<b>104.514</b>	<b>94.019</b>	<b>92.297</b>	<b>101.150</b>	<b>116.819</b>	<b>143.516</b>	<b>146.378</b>

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

Bron: CBS

**Tabel b2.2 Immigratie naar Nederland, naar etnische herkomst, 2000-2009**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Autochtonen	19.582	18.987	17.853	16.752	16.441	16.995	19.591	20.509	21.906	22.666
Westerse herkomstlanden	48.358	47.168	41.969	37.180	38.647	39.392	44.828	56.626	69.801	67.527
waaronder (top 5)										
Polen	1.900	2.231	2.387	2.260	5.210	6.781	8.400	10.272	14.149	13.289
Duitsland	5.483	5.501	5.293	5.013	5.425	5.564	6.390	7.129	8.883	8.764
Verenigd Koninkrijk	5.664	5.614	4.536	3.839	3.481	3.023	3.409	3.787	4.449	4.176
Voormalige Sovjet-Unie	6.301	6.293	4.938	3.706	3.192	2.820	2.668	2.960	3.723	4.397
Verenigde Staten	3.511	3.220	3.149	2.772	2.497	2.652	3.313	3.443	3.742	3.418
Niet-westerse herkomstlanden	64.910	67.249	61.428	50.582	38.931	35.910	36.731	39.684	51.809	56.185
waaronder (top 5)										
Ned. Antillen & Aruba	10.550	8.609	6.223	4.438	3.271	2.667	2.997	3.581	4.341	4.522
Turkije	5.799	6.440	6.554	7.067	4.843	3.704	3.586	3.434	4.703	4.870
Marokko	4.776	5.568	5.507	5.220	3.972	2.658	2.488	2.249	2.740	3.038
China	2.722	3.723	3.997	4.080	3.550	3.226	3.103	3.741	4.750	4.793
Suriname	3.953	3.909	3.713	3.702	3.111	2.471	2.183	2.385	2.738	2.717
<b>Totaal</b>	<b>132.850</b>	<b>133.404</b>	<b>121.250</b>	<b>104.514</b>	<b>94.019</b>	<b>92.297</b>	<b>101.150</b>	<b>116.819</b>	<b>143.516</b>	<b>146.378</b>

Bron: CBS

**Tabel b2.3 Emigratie vanuit Nederland, naar etnische herkomst, 2000-2009**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Autochtonen	29.311	30.886	34.029	34.201	34.480	38.749	42.590	40.477	37.222	28.465
Westerse herkomstlanden waaronder (top 5)	28.759	28.606	33.590	34.673	36.221	36.598	41.687	40.331	42.909	47.299
Duitsland	4.906	4.865	5.438	5.246	5.602	5.468	5.951	5.671	5.813	6.367
Verenigd Koninkrijk	3.761	3.466	4.144	4.317	4.434	4.155	4.574	4.086	3.683	3.783
Verenigde Staten	2.659	2.689	2.819	2.881	2.625	2.760	3.304	3.512	3.189	3.291
Indonesië	2.089	2.067	2.531	2.610	2.537	2.921	3.074	2.996	2.760	2.284
Polen	801	843	908	1.117	1.335	1.811	3.180	3.638	5.307	6.459
Niet-westerse herkomstlanden waaronder (top 5)	20.907	23.074	29.299	35.957	39.534	44.378	48.193	41.768	37.648	36.133
Ned. Antillen & Aruba	2.758	3.250	4.295	5.434	5.784	5.725	5.011	4.071	3.753	3.240
Turkije	1.729	1.757	2.167	2.811	3.633	4.038	4.930	4.591	4.189	3.902
Marokko	1.600	1.549	1.970	2.313	2.460	3.246	4.026	4.100	3.820	2.731
Somalië	2.577	3.716	3.663	4.070	4.492	3.038	2.372	1.467	1.027	914
Suriname	1.708	1.549	2.286	2.646	2.467	3.142	3.678	2.975	2.671	1.961
Totaal	78.977	82.566	96.918	104.831	110.235	119.725	132.470	122.576	117.779	111.897

Bron: CBS (inclusief administratieve correcties)

**Tabel b2.4 Emigratie vanuit Nederland, naar land van bestemming, de vijf belangrijkste bestemmingslanden, 2000-2009**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Duitsland	7.654	9.013	10.822	9.822	9.552	10.245	11.006	11.513	11.754	10.402
België	8.006	8.588	9.270	9.284	9.467	10.603	12.008	11.968	11.629	9.564
Verenigd Koninkrijk	6.141	6.448	6.050	7.020	8.887	8.429	9.027	8.282	7.204	6.880
Ned. Antillen & Aruba	3.656	4.125	4.974	6.212	6.752	7.106	6.286	5.363	5.309	5.009
Verenigde Staten	5.356	4.990	4.672	4.071	4.218	4.516	4.994	5.147	4.711	4.471

Bron: CBS (exclusief administratieve correcties)

**Tabel b2.5 Emigratie vanuit Nederland, van in Nederland geboren personen naar land van bestemming, de vijf belangrijkste bestemmingslanden zonder België en Duitsland, 2000-2009**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Verenigd Koninkrijk	2.830	2.999	2.622	3.037	3.964	3.873	3.954	3.737	3.186	2.739
Ned. Antillen & Aruba	1.737	1.752	2.008	2.433	2.548	3.245	3.054	2.733	2.781	2.540
Verenigde Staten	2.712	2.585	2.251	1.912	2.062	2.369	2.652	2.526	2.321	1.920
Spanje	1.851	1.876	2.025	2.101	2.267	2.707	2.819	2.530	2.499	1.975
Frankrijk	1.975	2.070	2.159	2.057	2.163	2.617	2.583	2.300	2.283	1.770

Bron: CBS (exclusief administratieve correcties)



**Tabel b2.6 Migratie naar leeftijd, 2000-2009**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Immigratie naar Nederland										
Jonger dan 18 jaar	33.792	32.183	27.571	21.626	17.628	16.420	17.122	19.143	22.250	23.561
18-40 jaar	78.811	80.934	75.501	66.896	61.283	60.228	66.410	77.750	97.639	98.324
41-60 jaar	17.127	17.094	15.313	13.503	12.672	13.079	14.684	16.886	20.301	20.821
Ouder dan 60 jaar	3.120	3.193	2.865	2.489	2.436	2.570	2.934	3.040	3.326	3.672
Totaal	132.850	133.404	121.250	104.514	94.019	92.297	101.150	116.819	143.516	146.378
Emigratie vanuit Nederland										
Jonger dan 18 jaar	15.866	16.495	18.046	19.960	21.430	23.035	23.936	21.594	19.704	17.443
18-40 jaar	45.697	46.938	56.257	60.679	63.143	67.621	76.883	70.412	68.586	67.662
41-60 jaar	14.702	16.108	18.896	20.107	21.298	24.068	26.329	25.202	24.062	21.766
Ouder dan 60 jaar	2.712	3.025	3.719	4.085	4.364	5.001	5.322	5.368	5.427	5.026
Totaal	78.977	82.566	96.918	104.831	110.235	119.725	132.470	122.576	117.779	111.897

Bron: CBS (emigratie inclusief administratieve correcties)

**Tabel b2.7 Migratie naar geslacht, 2000-2009**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Immigratie naar Nederland										
Mannen	68.965	69.764	62.073	52.492	46.200	46.137	51.691	60.798	75.552	76.234
Vrouwen	63.885	63.640	59.177	52.022	47.819	46.160	49.459	56.021	67.964	70.144
Aandeel vrouwen	48,1%	47,7%	48,8%	49,8%	50,9%	50,0%	48,9%	48,0%	47,4%	47,9%
Emigratie vanuit Nederland										
Mannen	44.200	46.214	55.819	60.263	62.908	67.686	73.907	68.211	64.518	60.929
Vrouwen	34.777	36.352	41.099	44.568	47.327	52.039	58.563	54.365	53.261	50.968
Aandeel vrouwen	44,0%	44,0%	42,4%	42,5%	42,9%	43,5%	44,2%	44,4%	45,2%	45,5%

Bron: CBS (emigratie inclusief administratieve correcties)

**Tabel b2.8 Immigratie van niet-Nederlanders naar Nederland, naar geregistreerd migratiemotief, 2000-2007**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Arbeid	19.010	19.849	18.463	16.758	16.113	17.467	21.753	32.067	41.700	37.800
Asiel	27.117	25.530	18.388	8.262	2.613	2.319	2.896	3.790	6.000	9.600
Gezin	33.785	35.658	35.276	34.148	27.480	24.956	25.064	25.434	32.100	33.900
Studie	6.545	8.013	9.414	9.143	10.482	11.065	11.382	11.481	14.700	14.100
Overig	4.903	5.425	5.057	5.245	8.438	7.629	6.573	7.539	8.400	9.100
Totaal	91.360	94.475	86.598	73.556	65.126	63.436	67.668	80.311	102.900	104.400

Bron: CBS; voor 2008 en 2009: IND (voor EU-burgers: CBS schattingen, cijfers afgerond op honderdtallen)

### Tabellen bij hoofdstuk 3: Arbeidsmigratie

**Tabel b3.1 Arbeidsmigratie van niet-Nederlanders naar Nederland, 2000-2009**

	Absoluut	Aandeel in totale migratie (%)
2000	19.000	21
2001	19.900	21
2002	18.500	21
2003	16.800	23
2004	16.000	25
2005	17.500	28
2006	22.400	33
2007	32.000	40
2008	41.700	41
2009	37.800	36

Bron: CBS; absolute getallen afgerond op honderdtallen

**Tabel b3.2 Arbeidsmigratie van Franse en Poolse staatsburgers naar Nederland, 2000-2009**

	Fransen	Polen
2000	1.302	565
2001	1.294	799
2002	1.239	693
2003	951	782
2004	955	1.997
2005	1.056	3.337
2006	1.213	4.648
2007	1.284	6.414
2008	1.858	9.721
2009	1.569	

Bron: CBS

**Tabel b3.3 Arbeidsimmigratie van niet-Nederlanders naar Nederland, naar geslacht, 2000-2009**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Mannen	13.107	13.750	12.177	11.186	10.804	11.776	14.864	21.161	27.355	23.247
Vrouwen	5.903	6.099	6.286	5.572	5.309	5.691	6.889	10.906	14.345	14.553
Aandeel vrouwen	31%	31%	34%	33%	33%	32%	31%	34%	34%	39%

Bron: CBS; schattingen voor de jaren 2008 en 2009

**Tabel b3.4 Arbeidsimmigratie van niet-Nederlanders naar Nederland, naar leeftijd, 2000-2009 (%)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
18-20 jaar	3	4	4	3	2	2	2	3	3	4
21-29 jaar	43	41	41	41	42	43	43	45	47	48
30-39 jaar	35	34	35	35	33	34	34	33	31	29
40+ jaar	19	21	21	21	21	21	20	20	18	19

Bron: CBS

**Tabellen bij hoofdstuk 4: Studiemigratie****Tabel b4.1 Buitenlandse diplomamobiele studenten in het door de overheid bekostigde Nederlandse hoger onderwijs, 2004/2005-2008/2009**

	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2008/2009	2008/2009
Top 5 herkomstlanden						
Duitsland	6.574	8.928	12.043	13.993	16.55	18.972
China	3.292	3.856	3.836	3.562	3.417	3.460
België	1.826	2.049	2.224	2.159	2.191	2.145
Indonesië		1.047	1.086	1.065	1.103	1.038
Bulgarije		285	366	485	729	1.013
Totaal		28.194	34.090	36.693	40.779	44.781

Bron: Nuffic

**Tabel b4.2 Buitenlandse diplomamobiele studenten in het w.o., per studierichting, 2004/2005 en 2008/2009**

	Absoluut		% van de totale onderdeelpopulatie	
	2004/2005	2008/2009	2004/2005	2008/2009
Economie	2.909	5.317	9	16
Gedrag & maatschappij	2.088	4.535	5	10
Techniek	1.607	2.761	6	10
Taal & cultuur	1.138	2.089	4	6
Natuur	779	1.502	6	9
Rechten	488	1.255	2	5
Landbouw & natuurlijke omgeving	796	1.121	18	22
Gezondheidszorg	610	1.096	2	4
Onderwijs	38	58	4	5
Totaal	10.453	19.734	5	9

Bron: Nuffic

**Tabel b4.3 Buitenlandse diplomamobiele studenten in het hbo, per studierichting, 2004/2005 en 2008/2009**

	Absoluut		% van de totale onderdeelpopulatie	
	2004/2005	2008/2009	2004/2005	2008/2009
Economie	7.414	11.352	6	8
Taal & cultuur	3.733	4.268	24	25
Gedrag & maatschappij	1.503	2.587	3	5
Techniek	1.977	2.509	3	4
Gezondheidszorg	1.323	2.497	5	7
Onderwijs	926	1.126	1	2
Landbouw & natuurlijke verzorging	865	708	10	9
Totaal	17.741	25.047	5	7

Bron: Nuffic

**Tabel b4.4 Nederlandse diplomamobiele studenten in het buitenland, 1998/1999-2006/2007**

	98/99	99/00	2000/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07
Top 7 bestemmingslanden									
VK	2.922	2.559	2.468	2.206	2.359	3.262	3.463	3.984	
België	2.781	2.692	2.623	2.652	2.764	3.078	3.158	3.273	
Duitsland	2.285	2.079	1.915	1.852	1.880	1.876	1.703	1.607	
VS	1.693	1.616	1.610	1.791	1.672	1.505	1.540	1.623	
Spanje	776	941	879	942	977	207			
Frankrijk		586	470	486	658	616	571	603	
Zweden			536	585	630	638	695	708	
Totaal	12.600	12.466	11.820	11.899	12.465	12.886	13.238	14.194	14.722

Bron: Nuffic

**Tabel b4.5 Buitenlandse Erasmus-studenten in Nederland en Nederlandse Erasmus-studenten in het buitenland, 2000/2001-2007/2008**

	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08
Buitenlandse Erasmus-studenten in Nederland								
Top 5 herkomstlanden								
Spanje	942	1.115	1.149	1.263	1.198	1.221	1.119	1.150
Duitsland	828	818	857	862	905	818	764	777
Frankrijk	684	806	827	891	850	893	823	836
Italië	525	505	527	607	519	577	630	615
Polen	207	243	292	294	405	440	453	456
Totaal	5.761	6.140	6.355	6.733	6.842	6.965	6.914	7.002
Nederlandse Erasmus-studenten in het buitenland								
Top 5 bestemmingslanden								
Spanje	672	752	804	907	926	808	818	825
VK	951	729	687	635	617	538	554	603
Frankrijk	456	560	523	543	536	574	468	485
Zweden	342	377	402	389	425	435	458	537
Duitsland	397	417	407	391	409	378	375	364
Totaal	4.161	4.244	4.241	4.388	4.743	4.491	4.502	4.699

Bron: 2000/2001-2003/2004, Nuffic; 2004/2005-2007/2008, European Commission

**Tabel b4.6 Percentage uitgaande studiepuntmobiliteit naar studierichting, w.o.-afgestudeerden, 2002/2003-2006/2007**

	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
Landbouw	68	66	56	58	60
Techniek	49	48	45	42	43
Gezondheidszorg	42	42	43	41	41
Natuur	35	35	30	23	29
Economie	37	38	32	34	29
Taal & cultuur	38	36	32	34	26
Rechten	22	23	20	18	20
Gedrag & maatschappij	24	24	18	19	17
Totaal	36	36	32	31	29

Bron: ROA, SchoolverlatersInformatieSysteem

**Tabel b4.7** Percentage uitgaande studiepuntmobiliteit naar studierichting, hbo-afgestudeerden, 2002/2003-2006/2007

	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
Landbouw & nat.verzorging	53	51	48	52	52
Economie	27	28	26	25	26
Gezondheidszorg	12	13	14	15	20
Taal & cultuur	25	0	17	20	20
Techniek	15	15	12	15	15
Onderwijs	13	14	11	12	13
Gedrag & maatschappij	10	10	9	9	11
Totaal	19	19	17	18	20

Bron: ROA, SchoolverlatersInformatieSysteem

## Tabellen bij hoofdstuk 5: Gezinsmigratie

**Tabel b5.1** Gezinsmigratie, naar nationaliteit, 2000-2009

	Totaal	waaronder		
		Turkije	Marokko	Polen
2000	33.785	3.714	3.577	783
2001	35.658	4.222	4.448	858
2002	35.276	4.720	4.487	998
2003	34.148	4.923	4.071	941
2004	27.480	3.451	2.806	1.692
2005	24.956	2.331	1.843	1.882
2006	25.064	2.110	1.587	2.242
2007	25.434	1.560	1.057	2.383
2008	32.100	2.114	1.328	2.902
2009	33.900	2.377	1.600	2.991

Bron: CBS

**Tabel b5.2** Aantal ingewilligde aanvragen gezinsmigratie, 2005-2009\*

	2005	2006	2007	2008	2009
Gezinsvorming	12.834	10.449	6.287	8.738	8.136
Gezinshereniging	10.071	12.569	10.100	11.857	11.265
Gezinshereniging o.b.v. EG-recht	5.173	4.672	3.082	3.467	3.422
Totaal	28.078	27.690	19.469	24.062	22.823

\* De cijfers betreffen het aantal ingewilligde VVR-aanvragen.

Bron: INDIAC, Trendrapportage Regulier 2010

**Tabel b5.3 Gezinshereniging, naar geslacht, 2005-2009\***

	2005	2006	2007	2008	2009
Mannen	4.443	5.737	4.555	4.922	4.540
Vrouwen	5.628	6.832	5.545	6.935	6.723
Aandeel vrouwen	56%	54%	55%	58%	60%

\* De cijfers betreffen het aantal ingewilligde VVR-aanvragen.  
Bron: INDIAC

**Tabel b5.4 Gezinshereniging, naar leeftijd, 2005-2009 (%)\***

	2005	2006	2007	2008	2009
0-2 jaar	32	47	43	39	38
3-4 jaar	6	8	7	7	6
5-10 jaar	18	15	15	14	13
11-17 jaar	19	13	14	14	13
18+ jaar	24	17	20	26	30

\* De cijfers betreffen het aantal ingewilligde VVR-aanvragen.  
Bron: INDIAC, Trendrapportage Regulier 2010

**Tabel b5.5 Gezinsvorming, naar geslacht, 2005-2009\***

	2005	2006	2007	2008	2009
Mannen	4.122	3.153	1.957	2.701	2.332
Vrouwen	8.712	7.296	4.330	6.037	5.804
Aandeel vrouwen	68%	70%	69%	69%	71%

\* De cijfers betreffen het aantal ingewilligde VVR-aanvragen.  
Bron: INDIAC

**Tabel b5.6 Gezinsvorming, naar leeftijd, 2005-2009 (%)\***

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

\* De cijfers betreffen het aantal ingewilligde VVR-aanvragen.  
Bron: INDIAC, Trendrapportage Regulier 2010

**Tabel b5.7 Gezinshereniging op basis van het Europese gemeenschapsrecht, naar geslacht, 2005-2009\***

	2005	2006	2007	2008	2009
Mannen	1970	1821	1170	1441	1618
Vrouwen	3202	2851	1912	2026	1804
Aandeel vrouwen	62%	61%	62%	58%	53%

\* De cijfers betreffen het aantal ingewilligde VVR-aanvragen.  
Bron: INDIAC

**Tabel b5.8 Gezinshereniging op basis van het Europese gemeenschapsrecht, naar leeftijd, 2005-2009(%)\***

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

\* De cijfers betreffen het aantal ingewilligde VVR-aanvragen.

Bron: INDIAC, Trendrapportage Regulier 2010

## Tabellen bij hoofdstuk 6: Asielzoekers

**Tabel b6.1 Eerste en totaal aantal asielverzoeken in Nederland, 2000-2009**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Eerste asielverzoeken	38.805	29.213	16.081	9.400	6.359	7.233	10.557	7.102	13.399	14.905
Totaal aantal asielverzoeken	43.900	32.580	18.670	13.400	9.780	12.350	14.470	9.730	15.275	16.160

Bron: eerste asielverzoeken: 2000-2005 bestand IND-Grutters (zie hoofdtekst); voor 2006: geschat op basis van het aandeel eerste asielverzoeken in 2007; voor 2007: UNHCR; voor 2008 en 2009: IND. Totaal aantal asielverzoeken: 2000-2006: UNHCR; vanaf 2007: IND; aantallen afgerond op tientallen

**Tabel b6.2 Totaal aantal asielverzoeken in Nederland naar sekse, 2000-2009\***

Sekse	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Totaal	43.900	32.580	18.670	13.400	9.780	12.350	14.470	9.730	15.280	16.160
waarvan										
Man	27.920	21.560	12.350	8.920	5.800	7.490	8.970	6.360	10.070	10.710
Vrouw	15.460	10.280	5.830	3.980	3.700	4.830	5.480	3.370	5.200	5.460
Onbekend	520	730	490	500	280	20	20	0	10	0
Percentage vrouw	36	32	32	30	39	39	38	35	34	34

\* Het totaal voor 2009 wijkt af als gevolg van afronding; bij de berekening van het percentage vrouwen wordt aangenomen dat de man/vrouwverhouding bij degenen van wie het geslacht onbekend is overeenkomt met deze verhouding binnen de groep waarvan het geslacht wel bekend is.

Bron: CBS; aantallen afgerond op tientallen

**Tabel b6.3 Totaal aantal asielverzoeken in Nederland naar leeftijd, 2000-2009**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Jonger dan 15 jaar	11.230	7.030	3.560	2.760	2.840	3.430	3.600	1.800	2.910	3.360
15 jaar tot 18 jaar	6.650	5.560	3.070	1.380	850	890	920	620	1.060	1.470
18 jaar en ouder	26.020	19.990	12.040	9.270	6.080	8.020	9.940	7.310	11.300	11.330
Totaal	43.900	32.580	18.670	13.400	9.780	12.350	14.470	9.730	15.280	16.160

Bron: CBS; aantallen afgerond op tientallen



**Tabel b6.4 Totaal aantal asielverzoeken in Nederland naar nationaliteit (top 3), 2000-2009**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Irak	2.800	1.300	1.000	3.500	1.000	1.600	2.800	2.500	5.300	2.200
Afghanistan	5.100	3.600	1.100	500	700	900	900	500	700	1.400
Somalie	2.100	1.100	500	400	800	1.300	1.500	2.000	4.000	6.000

Bron: IND; aantallen afgerond op honderdtallen

**Tabel b6.5 Asielverzoeken van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in Nederland, 2000-2009**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Eerste aanvragen van AMV's								433	726	1.039
Totaal aantal aanvragen van AMV's	6.705	5.950	3.233	1.216	594	515	410	478	761	1.046
Aandeel AMV's in totale asielinstroom	15,3%	18,3%	17,3%	9,1%	6,1%	4,2%	2,8%	4,9%	5,0%	6,5%

Bron: IND

**Tabel b6.6 Aantal (veronderstelde) eerste asielverzoeken ingediend in Noordwest-Europese landen, 2000-2009\*\*/\*\***

Bestemming	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
België	42.690	24.550	18.810	16.940	13.330	13.600	9.400	8.320	8.920	12.930
Denemarken	12.200	12.510	6.070	4.590	3.240	2.260	1.920	1.850	2.360	3.750
Duitsland	78.560	88.290	71.130	50.560	35.610	28.910	21.030	19.160	22.090	27.650
Finland	3.170	1.650	3.440	3.220	3.860	3.570	2.330	1.430	4.020	5.910
Frankrijk	44.560	54.290	58.970	59.770	58.550	49.730	30.750	29.390	35.400	41.980
Ierland	11.100	10.330	11.630	7.900	4.770	4.320	4.310	3.990	3.870	2.690
Luxemburg	620	690	1.040	1.550	1.580	800	520	430	460	510
Nederland	38.805	29.213	16.081	9.400	6.359	7.233	10.557	7.100	13.400	14.910
Noorwegen	10.840	14.780	17.480	15.960	7.950	5.400	5.320	6.530	14.430	17.230
Oostenrijk	18.280	24.518	39.350	32.360	24.630	22.460	13.350	11.920	12.840	15.830
VK	98.900	91.600	103.080	60.050	40.620	30.840	28.320	28.300	31.320	29.840
Zweden	16.300	23.520	33.020	31.350	23.160	17.530	24.320	36.370	24.350	24.190
Zwitserland	17.610	20.630	26.130	20.810	15.060	10.800	11.170	10.840	16.610	14.490
Totaal	393.640	396.570	406.230	314.460	238.720	197.450	163.300	165.630	190.070	211.910

\* België 2000-2003: waarschijnlijk exclusief meekomende kinderen, inclusief herhaalde aanvragen, 2004-2009: exclusief meekomende kinderen, exclusief herhaalde aanvragen; Denemarken: 2007 en 2008: exclusief Iraakse tolken die hebben gewerkt voor de Deense strijdkrachten in Irak; Duitsland: in januari 2005 is de nieuwe Duitse Immigratiewet in werking getreden, waardoor gezinsleden van Verdragsvluchtelingen een aanvraag kunnen indienen voor een verblijfsvergunning als gezinslid van een vluchteling; Frankrijk 2000: oorspronkelijke opgave is door de bevoegde instanties aangepast om minderjarigen te incalculeren (vermenigvuldigd met 1,15); Oostenrijk 2001 exclusief 5.622 asielverzoeken ingediend bij ambassades; Nederland 2000-2005: aantal eerste aanvragen volgens het bestand IND-Grutters (zie hoofdstuk); 2006: aantal eerste aanvragen geschat op basis van het van aandeel in 2007; vanaf 2007: eerste aanvragen officieel volgens UNHCR; Verenigd Koninkrijk 2000-2002: schattingen van het Britse Home Office op basis van het aantal dossiers.

\*\* Cijfers die door de UNHCR worden gepubliceerd worden in sommige gevallen in latere publicaties nog gecorrigeerd. Correcties die zijn doorgevoerd na publicatie van de 'eerste proeve van de Migratiekaart' zijn door ons meegenomen in onderhavige publicatie. Als gevolg daarvan wijken sommige getallen in deze publicatie af van die in de 'eerste proeve'.

Bron: UNHCR, behalve waar hieronder vermeld; aantallen afgerond op tientallen

**Tabel b6.6b Aandeel Nederland in (veronderstelde) eerste asielverzoeken in Noordwest-Europa (%), 2000-2009**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Aandeel Nederland	9,9	7,4	4,0	3,0	2,7	3,7	6,5	4,3	7,1	7,0

Bron: UNHCR, bewerking WODC; zie noten bij tabel b6.6a

**Tabel b6.7a Aantal eerste asielverzoeken ingediend in zes Noordwest-Europese bestemmingslanden, 2000-2009**

Bestemming	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Denemarken	12.200	12.510	6.070	4.590	3.240	2.260	1.920	1.850	2.360	3.750
Duitsland	78.560	88.290	71.130	50.560	35.610	28.910	21.030	19.160	22.090	27.650
Frankrijk	44.560	54.290	58.970	59.770	58.550	49.730	30.750	29.390	35.400	41.980
Nederland	38.810	29.210	16.080	9.400	6.360	7.230	10.560	7.100	13.400	14.910
VK	98.900	91.600	103.080	60.050	40.620	30.840	28.320	28.300	31.320	29.840
Zweden	16.300	23.520	33.020	31.350	23.160	17.530	24.320	36.370	24.350	24.190
Totaal	289.330	299.420	288.350	215.720	167.540	136.500	116.900	122.170	128.920	142.320

Bron: UNHCR, zie noten bij tabel b6.6a; aantallen afgerond op tientallen

**Tabel b6.7b Verdeling eerste asielverzoeken over zes Noordwest-Europese landen (%), 2000-2009**

Bestemming	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Denemarken	4,2	4,2	2,1	2,1	1,9	1,7	1,6	1,5	1,8	2,6
Duitsland	27,2	29,5	24,7	23,4	21,3	21,2	18,0	15,7	17,1	19,4
Frankrijk	15,4	18,1	20,5	27,7	34,9	36,4	26,3	24,1	27,5	29,5
Nederland	13,4	9,8	5,6	4,4	3,8	5,3	9,0	5,8	10,4	10,5
VK	34,2	30,6	35,7	27,8	24,2	22,6	24,2	23,2	24,3	21,0
Zweden	5,6	7,9	11,5	14,5	13,8	12,8	20,8	29,8	18,9	17,0

Bron: UNHCR, bewerking WODC; zie noten bij tabel b6.6a

**Tabel b6.8 Werkloosheid als percentage van de beroepsbevolking in zes Noordwest-Europese landen, 2000-2009**

Bestemming	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Denemarken	4,6	4,6	4,6	5,4	5,5	4,8	3,9	3,8	3,3	6,0
Duitsland	7,8	7,8	8,7	9,6	9,8	11,1	10,3	8,7	7,5	7,7
Frankrijk	9,1	8,4	8,7	8,5	8,9	8,9	8,8	8,0	7,4	9,1
Nederland	2,8	3,4	4,1	5,4	6,5	6,5	5,5	4,5	3,9	4,9
VK	5,4	5,1	5,2	5,0	4,8	4,8	5,4	5,3	5,7	7,6
Zweden	4,7	4,0	4,0	4,9	5,5	7,1	7,1	6,0	6,2	8,3

Bron: OECD, Labour Force Statistics Dataset (unemployment rate), m.u.v. Frankrijk 2000-2002 en Nederland 2000: Gärtner, 2006

**Tabel b6.9 Aantal eerste asielverzoeken van Iraakse asielzoekers ingediend in zes Noordwest-Europese landen, 2000-2009\***

Bestemming	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Denemarken	2.596	2.724	1.045	442	217	264	507	1.071	543	297
Duitsland	11.601	17.167	10.242	3.850	1.293	1.983	2.117	4.327	6.697	6.349
Frankrijk	262	296	246	559	163	124	116	144	637	588
Nederland	2.490	1.053	563	1.539	580	1.109	1.995	2.004	5.027	1.991
VK	7.475	6.705	14.570	4.290	1.880	1.595	1.305	2.075	2.030	990
Zweden	3.499	6.206	5.446	2.700	1.456	2.330	8.951	18.559	6.083	2.297

\* Denemarken 2009 betreft januari tot en met november Verenigd Koninkrijk 2000-2002 betreft alleen hoofdaanvragers.

Bron: UNHCR m.u.v.: Denemarken 2000, 2001 en 2007: Danish Immigration Service; Frankrijk 2009: Office Français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) Nederland 2000-2006: bestand IND-Grutters; bewerkt WODC, waarbij 2006 geschat op basis van de verhouding tussen eerste en totaal aantal aanvragen in 2005

**Tabel b6.10 Verdeling eerste asielverzoeken van Irakezen over zes Noordwest-Europese landen (%), 2000-2009**

Bestemming	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Denemarken	9,3	8,0	3,3	3,3	3,9	3,6	3,4	3,8	2,6	2,4
Duitsland	41,5	50,3	31,9	28,8	23,1	26,8	14,1	15,4	31,9	50,7
Frankrijk	0,9	0,9	0,8	4,2	2,9	1,7	0,8	0,5	3,0	4,7
Nederland	8,9	3,1	1,8	11,5	10,4	15,0	13,3	7,1	23,9	15,9
VK	26,8	19,6	45,4	32,1	33,6	21,5	8,7	7,4	9,7	7,9
Zweden	12,5	18,2	17,0	20,2	26,1	31,5	59,7	65,9	29,0	18,4

Bronnen en noten: zie tabel b6.9; bewerking WODC

**Tabel b6.11 Aantal eerste asielverzoeken van Afghaanse asielzoekers ingediend in zes Noordwest-Europese landen, 2000-2009\***

Bestemming	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Denemarken	1.570	2.713	1.186	664	285	173	122	138	418	915
Duitsland	5.380	5.837	2.772	1.473	918	711	531	338	650	3.302
Frankrijk	244	270	260	353	164	135	82	184	263	688
Nederland	4.803	3.322	973	401	420	344	376	143	395	1.281
VK	5.555	9.000	7.205	2.590	1.605	1.775	2.650	2.815	3.730	3.535
Zweden	374	593	527	811	903	435	594	609	784	1.694

\* Denemarken 2009 betreft januari tot en met november; Verenigd Koninkrijk 2000-2002 betreft alleen hoofdaanvragers.

Bron: UNHCR m.u.v.: Denemarken 2000 en 2001: Danish Immigration Service; Frankrijk 2009: Office Français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) Nederland 2000-2006: bestand IND-Grutters; bewerkt WODC, waarbij 2006 geschat op basis van de verhouding tussen eerste en totaal aantal aanvragen in 2005

**Tabel b6.12 Verdeling eerste asielverzoeken van Afghanen over zes Noordwest-Europese landen (%), 2000-2009**

Bestemming	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Denemarken	8,8	12,5	9,2	10,6	6,6	4,8	2,8	3,3	6,7	8,0
Duitsland	30,0	26,9	21,5	23,4	21,4	19,9	12,2	8,0	10,4	28,9
Frankrijk	1,4	1,2	2,0	5,6	3,8	3,8	1,9	4,4	4,2	6,0
Nederland	26,8	15,3	7,5	6,4	9,8	9,6	8,6	3,4	6,3	11,2
VK	31,0	41,4	55,8	41,2	37,4	49,7	60,8	66,6	59,7	31,0
Zweden	2,1	2,7	4,1	12,9	21,0	12,2	13,6	14,4	12,6	14,8

Bronnen en noten: zie tabel b6.11

Bewerking WODC

**Tabel b6.13 Aantal eerste asielverzoeken van Somalische asielzoekers ingediend in zes Noordwest-Europese landen, 2000-2009\***

Bestemming	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Denemarken	552	701	391	370	154	80	57	35	58	159
Duitsland	398	262	203	257	240	163	146	121	166	340
Frankrijk	109	120	115	137	175	91	52	51	96	281
Nederland	2.011	1.002	447	377	460	529	876	1.874	3.842	5.889
VK	5.020	6.465	6.540	7.195	3.295	2.105	2.155	1.960	1.575	1.080
Zweden	260	525	1.107	3.069	905	422	1.066	3.349	3.361	5.874

\* Denemarken 2009 betreft januari tot en met november. Verenigd Koninkrijk 2000-2002 betreft alleen hoofdaanvragers.

Bron: UNHCR m.u.v.: Denemarken 2000 en 2001: Danish Immigration Service; Frankrijk 2008 en 2009: Office Français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA); Nederland 2000-2006: bestand IND-Grutters; bewerkt WODC, waarbij 2006 geschat op basis van de verhouding tussen eerste en totaal aantal aanvragen in 2004

**Tabel b6.14 Verdeling eerste asielverzoeken van Somaliërs over zes Noordwest-Europese landen (%), 2000-2009**

Bestemming	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Denemarken	6,6	7,7	4,4	3,2	2,9	2,4	1,3	0,5	0,6	1,2
Duitsland	4,8	2,9	2,3	2,3	4,6	4,8	3,4	1,6	1,8	2,5
Frankrijk	1,3	1,3	1,3	1,2	3,3	2,7	1,2	0,7	1,1	2,1
Nederland	24,1	11,0	5,1	3,3	8,8	15,6	20,1	25,4	42,2	43,2
VK	60,1	71,2	74,3	63,1	63,0	62,1	49,5	26,5	17,3	7,9
Zweden	3,1	5,8	12,6	26,9	17,3	12,4	24,5	45,3	36,9	43,1

Bronnen en noten: zie tabel b6.13; bewerking WODC

## Tabellen bij hoofdstuk 7: Postkoloniale migratie

**Tabel b7.1 Migratie naar land van herkomst en bestemming:  
Indonesië, Suriname en de Nederlandse Antillen/Aruba,  
2000-2009 (x 1000)\***

Jaar	Indonesië		Suriname		Antillen/Aruba	
	Immigratie	Emigratie	Immigratie	Emigratie	Immigratie	Emigratie
2000	1,8	0,5	3,4	0,8	13,1	3,7
2001	1,9	0,5	3,4	0,8	10,9	4,1
2002	1,9	0,6	3,4	1,0	8,4	5,0
2003	1,7	0,6	3,4	1,0	6,5	6,2
2004	1,4	0,7	2,8	1,1	5,2	6,8
2005	1,3	0,8	2,1	1,4	4,4	7,1
2006	1,3	0,9	1,8	1,4	4,9	6,3
2007	1,5	1,0	2,0	1,3	5,4	5,4
2008	1,5	0,9	2,2	1,2	6,2	5,3
2009	1,4	1,0	2,2	1,1	6,6	5,0

\* Emigratie exclusief administratieve correcties.

Bron: CBS

**Tabel b7.2 Immigratie van personen met de Indonesische  
nationaliteit, naar geregistreerd migratiemotief, 2000-2007**

Jaar	Arbeid	Gezin	Asiel	Studie	Au pair/stage	Overig	Totaal
2000	54	654	64	559	88	52	1.472
2001	95	656	16	582	112	118	1.578
2002	54	656	3	602	224	45	1.588
2003	53	669	9	456	181	43	1.407
2004	64	458	1	498	148	48	1.215
2005	69	437	3	396	134	50	1.088
2006	78	454	7	455	75	28	1.097
2007	181	311	2	616	118	23	1.248

Bron: CBS

**Tabel b7.3 Immigratie van personen met de Surinaamse nationaliteit,  
naar geregistreerd migratiemotief, 2000-2007**

Jaar	Arbeid	Gezin	Asiel	Studie	Au pair/stage	Overig	Totaal
2000	59	1.786	40	146	5	69	2.102
2001	67	1.885	10	151	26	79	2.218
2002	63	1.925	16	132	6	60	2.200
2003	23	2.074	9	188	1	134	2.427
2004	31	1.355	20	70	6	479	1.963
2005	15	1.044	17	99	5	152	1.332
2006	11	807	15	61	3	108	1.005
2007	22	824	12	53	13	99	1.025

Bron: CBS

**Tabel b7.4 Migratie naar etnische herkomst: Suriname en Nederlandse Antillen/Aruba, 2000-2008**

Jaar	Suriname			Nederlandse Antillen/Aruba		
	Immigratie	Emigratie*	Saldo*	Immigratie	Emigratie*	Saldo*
2000	3.953	1.708	2.245	10.550	2.758	7.792
2001	3.909	1.549	2.360	8.609	3.250	5.359
2002	3.713	2.286	1.427	6.223	4.295	1.928
2003	3.702	2.646	1.056	4.438	5.434	-996
2004	3.111	2.467	644	3.271	5.784	-2.513
2005	2.471	3.142	-671	2.667	5.725	-3.058
2006	2.183	3.678	-1.495	2.997	5.011	-2.014
2007	2.385	2.975	-590	3.581	4.071	-490
2008	2.738	2.671	67	4.341	3.753	588

\* Emigratie- en migratiesaldo inclusief administratieve correcties.

Bron: CBS

**Tabel b7.5 Migratie naar etnische herkomst en generatie: Suriname, 2000-2008**

Jaar	Eerste generatie			Tweede generatie		
	Immigratie	Emigratie*	Saldo*	Immigratie	Emigratie*	Saldo*
2000	3.579	1.258	2.321	374	450	-76
2001	3.543	1.129	2.414	366	420	-54
2002	3.396	1.643	1.753	317	643	-326
2003	3.406	1.785	1.621	296	861	-565
2004	2.836	1.736	1.100	275	731	-456
2005	2.174	2.211	-37	297	931	-634
2006	1.821	2.474	-653	362	1.204	-842
2007	1.974	1.892	82	411	1.083	-672
2008	2.238	1.637	601	500	1.034	-534

\* Emigratie en migratiesaldo inclusief administratieve correcties.

Bron: CBS

**Tabel b7.6 Migratie naar etnische herkomst en generatie: Nederlandse Antillen/Aruba, 2000-2008**

Jaar	Eerste generatie			Tweede generatie		
	Immigratie	Emigratie*	Saldo*	Immigratie	Emigratie*	Saldo*
2000	9.968	2.337	7.631	582	421	161
2001	8.148	2.824	5.324	461	426	35
2002	5.846	3.688	2.158	377	607	-230
2003	4.108	4.507	-399	330	927	-597
2004	2.911	4.702	-1.791	360	1.082	-722
2005	2.294	4.520	-2.226	373	1.205	-832
2006	2.578	3.862	-1.284	419	1.149	-730
2007	3.089	3.060	29	492	1.011	-519
2008	3.731	2.836	895	610	917	-307

\* Emigratie en migratiesaldo inclusief administratieve correcties.

Bron: CBS

**Tabel b.7.7 Migratie met land van land van herkomst en bestemming Suriname, naar geboorteland, 2000-2009**

Jaar	Immigratie				Emigratie*			
	Geboorteland				Geboorteland			
	Totaal	Suriname	Neder-land	Overig	Totaal	Suriname	Neder-land	Overig
2000	3.435	3.044	322	69	772	537	205	30
2001	3.416	3.059	282	75	776	544	207	25
2002	3.356	3.034	258	64	972	642	295	35
2003	3.375	3.097	212	66	956	635	284	37
2004	2.823	2.552	209	62	1.100	738	321	41
2005	2.136	1.847	239	50	1.383	920	426	37
2006	1.813	1.479	268	66	1.368	912	414	42
2007	1.954	1.604	292	58	1.322	857	427	38
2008	2.199	1.815	337	47	1.219	745	439	35
2009	2.192	1.802	338	52	1.119	658	412	49

\* Emigratie exclusief administratieve correcties.

Bron: CBS

**Tabel b7.8 Migratie met land van land van herkomst en bestemming Nederlandse Antillen/Aruba, naar geboorteland, 2000-2009**

Jaar	Immigratie				Emigratie*			
	Geboorteland				Geboorteland			
	Totaal	Antillen	Neder-land	Overig	Totaal	Antillen	Neder-land	Overig
2000	13.090	9.977	2.065	1.048	3.656	1.684	1.737	235
2001	10.916	8.122	1.785	1.009	4.125	2.101	1.752	272
2002	8.425	5.813	1.688	924	4.974	2.642	2.008	324
2003	6.464	4.121	1.653	690	6.212	3.426	2.433	353
2004	5.157	2.909	1.587	661	6.752	3.746	2.548	458
2005	4.416	2.257	1.690	469	7.106	3.460	3.245	401
2006	4.938	2.509	1.905	524	6.286	2.818	3.054	414
2007	5.438	2.981	1.887	570	5.363	2.319	2.733	311
2008	6.243	3.636	2.005	602	5.309	2.191	2.781	337
2009	6.625	3.823	2.204	598	5.009	2.159	2.540	310

\* Emigratie exclusief administratieve correcties.

Bron: CBS

**Tabel b7.9 Migratie van personen met geboorteland Suriname, naar geslacht, 2000-2009**

Jaar	Immigratie				Emigratie*			
	Totaal	Mannen	Vrouwen	% vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	% vrouwen
2000	3.601	1.645	1.956	54,3	1.273	779	494	38,8
2001	3.569	1.634	1.935	54,2	1.146	704	442	38,6
2002	3.413	1.539	1.874	54,9	1.668	1.049	619	37,1
2003	3.433	1.582	1.851	53,9	1.805	1.127	678	37,6
2004	2.857	1.342	1.515	53,0	1.758	1.059	699	39,8
2005	2.188	1.062	1.126	51,5	2.239	1.378	861	38,5
2006	1.841	832	1.009	54,8	2.493	1.507	986	39,6
2007	1.991	975	1.016	51,0	1.912	1.176	736	38,5
2008	2.259	1.073	1.186	52,5	1.652	927	725	43,9
2009	2.217	1.037	1.180	53,2	1.288	645	643	49,9

\* Emigratie exclusief administratieve correcties.

Bron: CBS

**Tabel b7.10 Migratie van personen met geboorteland Nederlandse Antillen/Aruba, naar geslacht, 2000-2009**

Jaar	Immigratie				Emigratie*			
	Totaal	Mannen	Vrouwen	% vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	% vrouwen
2000	10.167	4.998	5.169	50,8	2.443	1.285	1.158	47,4
2001	8.310	4.086	4.224	50,8	2.909	1.544	1.365	46,9
2002	5.992	3.030	2.962	49,4	3.772	2.074	1.698	45,0
2003	4.273	2.197	2.076	48,6	4.593	2.386	2.207	48,1
2004	3.043	1.589	1.454	47,8	4.790	2.380	2.410	50,3
2005	2.411	1.244	1.167	48,4	4.627	2.341	2.286	49,4
2006	2.693	1.357	1.336	49,6	3.965	2.049	1.916	48,3
2007	3.187	1.597	1.590	49,9	3.165	1.566	1.599	50,5
2008	3.870	1.912	1.958	50,6	2.939	1.440	1.499	51,0
2009	4.040	2.007	2.033	49,6	2.582	1.227	1.355	52,5

\* Emigratie exclusief administratieve correcties.

Bron: CBS



**Tabel b7.11 Emigratiecijfers per 1.000, naar geboorteland en geslacht, 2000-2009**

Jaar	Suriname		Nederlandse Antillen/Aruba	
	Mannen	Vrouwen	Mannen	Vrouwen
2000	9,1	5,0	34,4	29,8
2001	8,2	4,4	37,6	31,8
2002	12,1	6,1	47,5	37,1
2003	13,0	6,6	53,4	47,0
2004	12,2	6,8	53,4	51,5
2005	15,9	8,3	53,4	49,9
2006	17,5	9,6	47,8	43,0
2007	13,8	7,2	37,0	36,4
2008	11,0	7,1	34,0	34,1
2009	7,7	6,3	28,6	30,6

\* Emigratie exclusief administratieve correcties.

Bron: CBS

**Tabel b7.12 Migratie van personen met geboorteland Suriname, naar leeftijd, 2000-2009**

Jaar	Immigratie					Emigratie*				
	Totaal	0-17	18-40	41-60	61+	Totaal	0-17	18-40	41-60	61+
2000	3.601	1.046	1.873	552	130	1.275	110	793	276	96
2001	3.569	969	1.949	528	123	1.148	88	577	341	142
2002	3.413	943	1.841	535	94	1.668	109	883	525	151
2003	3.433	933	1.861	544	95	1.805	129	1.008	525	143
2004	2.857	708	1.569	496	84	1.758	129	870	596	163
2005	2.188	515	1.146	440	87	2.239	166	1.100	773	200
2006	1.841	376	968	421	76	2.493	130	1.298	835	230
2007	1.991	428	1.019	456	88	1.912	99	875	724	214
2008	2.259	466	1.154	534	105	1.652	97	798	587	170
2009	2.217	441	1.109	543	124	1.288	91	495	539	163

\* Emigratie exclusief administratieve correcties.

Bron: CBS

**Tabel b7.13 Migratie van personen met geboorteland Nederlandse Antillen/Aruba, naar leeftijd, 2000-2009**

Jaar	Immigratie					Emigratie*				
	Totaal	0-17	18-40	41-60	61+	Totaal	0-17	18-40	41-60	61+
2000	10.167	3.157	5.220	1.507	283	2.443	424	1.435	440	144
2001	8.310	2.487	4.316	1.254	253	2.909	520	1.605	617	167
2002	5.992	1.687	3.206	933	166	3.772	717	2.210	678	167
2003	4.273	1.199	2.358	595	121	4.593	835	2.764	776	218
2004	3.043	740	1.819	416	68	4.790	837	2.856	842	255
2005	2.411	553	1.439	349	70	4.627	730	2.670	1.002	225
2006	2.693	628	1.591	389	85	3.965	551	2.310	877	227
2007	3.187	703	1.936	447	101	3.165	404	1.875	659	227
2008	3.870	879	2.383	507	101	2.939	394	1.704	653	188
2009	4.040	888	2.468	539	145	2.582	325	1.545	540	172

\* Emigratie exclusief administratieve correcties.

Bron: CBS

## Tabellen bij hoofdstuk 8: Emigratie uit Nederland

**Tabel b8.1 Totale emigratie en netto migratie, Nederland 2000-2009**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Emigratie	78.977	82.566	96.918	104.831	110.235	119.725	132.47	122.576	117.779	111.897
Emigratie per 1.000	4,96	5,15	6,00	6,46	6,77	7,34	8,10	7,48	7,16	6,77
Netto migratie	53.923	50.834	24.382	-331	-16.235	-27.425	-31.270	-5.776	25.721	34.503

Bron: CBS (inclusief administratieve correcties)

**Tabel b8.2 Emigratie vanuit Nederland, naar geboorteland, 2000-2009**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nederland	37.414	39.380	43.631	45.946	47.377	53.729	59.305	56.303	51.215	40.797
Overige EU	15.760	15.580	18.196	18.107	19.930	19.346	23.778	23.515	27.191	30.495
Overige landen	25.610	27.606	35.091	40.778	42.630	46.650	49.387	42.758	39.373	40.605

Bron: CBS (inclusief administratieve correcties)

**Tabel b8.3 Emigratie vanuit Nederland, naar etnische herkomst, 2000-2009**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Autochtonen	29.311	30.886	34.029	34.201	34.480	38.749	42.590	40.477	37.222	28.465
1e gen. allochtonen	40.426	42.147	52.039	57.671	61.589	64.564	71.659	64.847	65.225	71.515
2e gen. allochtonen	9.240	9.533	10.850	12.959	14.166	16.412	18.221	17.252	15.332	12.585

Bron: CBS (inclusief administratieve correcties)

**Tabel b8.4 Emigratie van Nederlanders, naar land van bestemming (top 10 in 2009), 2000 en 2009**

	2000	2009
België	6.796	7.852
Duitsland	4.537	6.325
Nederlandse Antillen & Aruba	3.622	4.971
Verenigd Koninkrijk	4.032	4.290
Verenigde Staten	3.115	2.255
Spanje	2.040	2.244
Frankrijk	2.152	2.057
Turkije	572	1.371
Australië	1.059	1.312
Suriname	601	992

Bron: CBS (exclusief administratieve correcties)

**Tabel b8.5 Percentage niet-Nederlandse immigranten uit 2003 dat tot en met 2009 weer is geëmigreerd, naar oorspronkelijk migratiemotief**

	Percentage
Au pair & stage	99,89
Studie	86,65
Arbeid	75,45
Meemigrerend gezinslid	68,13
Economisch niet-actief	62,44
Totaal alle immigranten	43,99
Gezinsmigratie	20,46
Totaal (alle motieven)	14,95

Bron: CBS (exclusief administratieve correcties)

### Tabellen bij hoofdstuk 9: Illegale migranten

**Tabel b9.1 Staandehoudingen en staandegehouden illegale vreemdelingen, 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Staandehoudingen	12.933	13.255	17.460	18.899		11.989	13.298	9.671	7.751	7.436	8.074
Staandegehouden illegale vreemdelingen	12.044	12.434	15.731	17.213		11.645	12.729	9.101	7.342	7.052	7.756

Bron: 2000-2003: VAS; 2005-2010: PSH-V & VBS (extrapolatie voor 2003, 2005 en 2010 en extrapolatie voor ontbrekende registraties Amsterdam-Amstelland, 2005-2007)

**Tabel b9.2 Staandehoudingen naar nationaliteitsgroep (EER en overige), 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EER	4.123	4.137	6.660	7.035		1.956	2.906	817	453	398	443
Overige nationaliteiten	8.614	8.927	10.547	11.511		9.625	9.911	8.456	6.974	6.674	7.022

Bron: 2000-2003: VAS; 2005-2010: PSH-V & VBS (extrapolatie voor 2003, 2005 en 2010 en extrapolatie voor ontbrekende registraties Amsterdam-Amstelland, 2005-2007)

**Tabel b9.3 Staandehoudingen van personen met een asielachtergrond (exclusief KMar-gegevens), 2000-2010**

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1.686	1.708	2.416	2.828		3.245	3.876	2.967	2.534	3.163	3.348

Bron: 2000-2003: VAS; 2005-2010: PSH-V (extrapolatie voor 2003, 2005 en 2010)

**Tabel b9.4 Aantal staandeelingen van illegale vreemdelingen met de Turkse, Marokkaanse en Surinaamse nationaliteit en het percentage 18- tot en met 30-jarigen in deze groep, 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Staandeelingen	1.379	1.354	1.498	1.591		1.105	1.075	827	598	463	411
waaronder											
18-30 jaar	59%	58%	55%	54%		48%	47%	45%	42%	43%	38%

Bron: 2000-2003: VAS; 2005-2010: PSH-V & VBS (extrapolatie voor 2003, 2005 en 2010)

**Tabel b9.5 Geslachts- en leeftijdsverdeling van de groep staandegehouden illegale vreemdelingen, 2000-2010 (%)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Mannen	80,4	81,9	81,8	81,5		82,5	81,7	84,8	85,2	85,8	85,1
Vrouwen	19,6	18,1	18,2	18,5		17,5	18,3	15,2	14,8	14,2	14,9
< 21 jaar	14,1	12,8	12,3	12,5		12,6	11,7	9,9	10,7	11,9	10,1
21-30 jaar	49,9	49,5	48,2	47,0		41,7	41,5	41,9	41,7	42,0	43,4
31-40 jaar	26,2	27,2	28,2	28,5		30,8	30,6	30,9	29,9	29,7	28,9
> 40 jaar	9,7	10,4	11,4	12,0		14,9	16,1	17,3	17,7	16,4	17,5

Bron: 2000-2003: VAS; 2005-2010: PSH-V & VBS