

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

## Feit en fictie in het vluchtelingendebat

*Het vluchtelingendebat wordt beheerst door oneliners. Veelal gebeurt dat ‘op verzoek’ van de media, die zelden interesse tonen in afgewogen betogen: die zijn te lang of passen niet in het ‘format’. Het aantal deskundigen dat zich (toch) laat verleiden tot een bijdrage neemt daarmee af: de nuance gaat immers verloren bij het knip- en plakwerk van de redactie. Het deelnemersveld beperkt zich daardoor hoofdzakelijk tot politici die geen belang hebben bij subtiliteiten. Het is van belang om enkele feiten in perspectief te plaatsen en misvattingen omtrent vluchtelingen uit de weg te ruimen: aantallen (‘veel te veel’), de opvang (‘in de regio’) en de redenen van hun komst (‘gelukzoekers’).*

---

door *Carolus Grütters*

---

De auteur is senior onderzoeker bij het Centrum voor Migratierecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

DISCUSSIES OVER HET VLUCHTELINGENVRAAGSTUK ZIJN ZELDEN EENDUIDIG. Dat heeft niet alleen te maken met de complexiteit van het vraagstuk zelf of de gebruikte terminologie, maar vooral met de gehanteerde vooronderstellingen: die lopen nogal uiteen en worden zelden geëxpliciteerd of verantwoord.<sup>1</sup> Die context bepaalt echter wel de keuze voor een politiek relevante invalshoek ten aanzien van de feiten en hetgeen als probleem wordt gedefinieerd.<sup>2</sup> De constatering bijvoorbeeld dat er in de eerste week van maart 2016 zo’n vijfhonderd nieuwe asiolverzoeken zijn ingediend, zegt uitsluitend iets over het aantal en het tijdsbestek. Het zegt daarentegen niets over de vraag of dat aantal (te) groot – of (te) klein – is. Dat laatste is immers een subjectieve waardering van het gegeven en moet niet worden verward met de feitelijke kwalificatie dat iets groter of kleiner is dan iets anders.

In het huidige tijdsgewricht komt daar nog een aspect bij. Alhoewel de aanduiding ‘informatiemaatschappij’ doet vermoeden dat kennis omtrent de feiten binnen ieders handbereik ligt, is de praktijk er een van informatiele chaos. Op het internet kan – ogenschijnlijk – alles worden gevonden, maar daarbij is zelden duidelijk hoe betrouwbaar die gegevens zijn. Het gevolg daarvan is dat het erg lastig is om onderscheid te maken tussen feit en fictie, tussen waarheid en leugen. Het gevaar dat daarbij om de hoek loert, is dat wetenschap wordt gedegradeerd tot ‘ook maar een mening’. Een warboel dus.

Politici en beleidsmakers nemen in deze arena een bijzonder plaats in. Zij zijn immers niet op zoek naar de feiten maar naar manieren om een gewenste werkelijkheid te realiseren, of om hun werkelijkheid te vervormen tot politiek feit. Dit onderscheid is van belang omdat het de taak van de wetenschap is om feiten vast te stellen en van de politiek om de betekenis daarvan te duiden – en niet andersom.<sup>3</sup>

#### OVER WIE GAAT DE DISCUSSIE EIGENLIJK?

In de discussie worden verschillende categorieën mensen op een hoop gegooid (migranten, vluchtelingen, asielzoekers, illegalen, vreemdelingen), terwijl het onderscheid daartussen relevant is. Een migrant is simpelweg iemand die in een ander land gaat wonen (een toerist is dus geen migrant). Een migrant is daarmee niet per se een vreemdeling, oftewel iemand zonder een Nederlands paspoort. Een Nederlander die bijvoorbeeld in Australië woont en die naar Nederland verhuist, is ook een migrant.

De categorie migranten kan – formeel – worden opgedeeld in degenen die hier willen komen werken of studeren, en degenen die hier hun toevlucht zoeken. Deze tweedeling is echter niet voldoende om de praktijk adequaat te beschrijven. De impliciete veronderstelling is namelijk dat migranten altijd beschikken over documenten om te reizen. Dat lijkt een redelijke veronderstelling, maar dat is het niet. In het overgrote deel van de wereld is het ongebruikelijk om een paspoort te hebben. Zo heeft minder dan de helft van de Amerikanen een paspoort. En in veel landen, vooral die landen die vluchtelingen ‘creëren’, is het aanvragen van een reisdocument een uiterst verdachte bezigheid die eerder een risico veroorzaakt. Als je desalniettemin je land wilt ontvluchten, ben je dus aangewezen op valse documenten of mensensmokkelaars.

Mensen die toch op een dergelijke (niet-reguliere) wijze naar een ander land reizen, worden korthedshalve aangeduid als illegale migranten. Dat is echter een problematische aanduiding, omdat ze de indruk wekt dat het

crimineel gedrag is, terwijl juist in allerlei verdragen is afgesproken dat iemand die op de vlucht is geen papieren nodig heeft. Het is wel handig, maar niet noodzakelijk.

#### HET FENOMEEN BOOTVLUCHTELING IS GECREËERD DOOR EUROPESE REGELGEVING

De regelgeving van de EU verhindert dat een vluchteling zonder papieren het vliegtuig neemt, zoals vastgelegd in de ‘Carrier Sanctions’.<sup>4</sup> Die Europese regeling legt forse boetes op aan vliegtuigmaatschappijen die niet (goed) gedocumenteerde migranten van buiten Europa naar een lidstaat brengen. Een van de effecten daarvan is dat de meeste asielzoekers niet per vliegtuig naar een ander land kunnen vluchten: ze worden zonder de juiste papieren eenvoudig niet aan boord van het toestel gelaten. Daarmee is het fenomeen bootvluchteling voor een belangrijk gedeelte door de EU zelf gecreëerd, met de bijkomende inkomstenbron voor de smokkelaars. Volgens nrc.next (21 maart 2016) is de prijs van een overtocht van het Turkse Izmir naar het Griekse Lesbos gedaald naar zo’n \$ 700 (€ 625), maar dat is nog altijd meer dan viermaal zo duur als een ‘gewoon’ retourtje met een lijnvlucht.

Een vluchteling is in het reguliere spraakgebruik iemand die op de vlucht is. Waarvoor en waarnaartoe is dan niet relevant, maar in juridische context is dat wel belangrijk. Een vluchteling is volgens het vluchtelingenrecht iemand die ‘gegronde vrees heeft voor vervolging in zijn land van herkomst’ en die ‘zich buiten dat land’ bevindt. Die juridische omschrijving zorgt ervoor dat de Syriër die in een ander land bescherming aanvraagt, slechts als vluchteling kan worden gekwalificeerd als hij of zij ‘gegronde vrees voor vervolging heeft’. Het betekent ook dat een Syriër die Aleppo bijvoorbeeld ontvlucht en elders binnen Syrië een veilig heenkomen tracht te vinden, formeel gezien geen vluchteling is omdat hij zich (nog) niet buiten zijn land van oorsprong bevindt. Voor zo’n persoon is de aanduiding ‘displaced person’ gereserveerd.

Om het nog verder te compliceren: de juridische kwalificatie van vluchteling is, zoals we hiervoor al zagen, beperkt tot degene die aannemelijk maakt persoonlijk ‘gegronde vrees voor vervolging te hebben’. Degenen die ‘alleen’ het oorlogsgeweld (in Syrië) ontvluchten, krijgen weliswaar ook in Nederland bescherming, maar formeel niet als vluchteling maar als ‘subsidiar beschermd’.<sup>5</sup> Voor de mensen zelf zal het niet veel uitmaken: zij zijn immers op de vlucht en willen het vege lijf redden, ongeacht de juridische kwalificatie die daaraan wordt gegeven.

Iemand die om bescherming (asiel) verzoekt, is een asielzoeker zolang

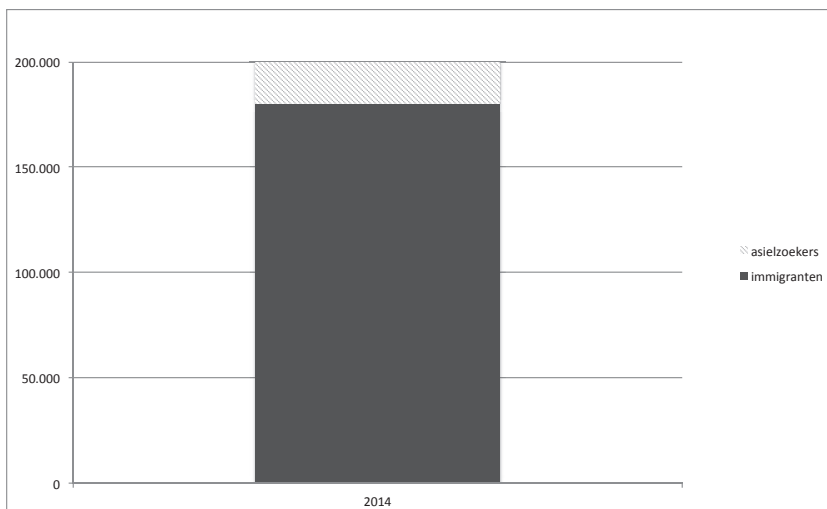
er nog niet definitief op het asielverzoek is beslist. Als die beslissing wel is genomen en positief uitvalt, is de vreemdeling geen asielzoeker meer maar een statushouder: een vreemdeling met een verblijfsvergunning. En andersom, als het verzoek van de vreemdeling wordt afgewezen, is de vreemdeling geen asielzoeker meer maar slechts een vreemdeling zonder verblijfsvergunning, op wie een 'vertrekplicht' rust.

Het onderscheid is dus van belang – zeker als we het over aantallen hebben. In 2014 kwamen ongeveer 14 miljoen toeristen naar Nederland.<sup>6</sup> In datzelfde jaar vestigden zo'n 180.000 migranten zich in ons land. Daar staat dan tegenover dat in dat jaar 145.000 mensen emigreerden: de grootste groep daarbinnen wordt (in 2014) gevormd door uit Nederland vertrekkende Polen. Het aantal vreemde-

lingen dat in 2014 een asielverzoek indiende in Nederland was twintigduizend. Dat wil zeggen dat in dat jaar van alle nieuwe vreemdelingen zo'n tien procent via het asielloket is binnengekomen. Anders gezegd: op elke 1000 Nederlanders kwa-

*Op elke 1000 Nederlanders kwamen er in 2014 ruim 800 toeristen, 11 immigranten en 1 asielzoeker naar Nederland*

men er in 2014 ruim 800 toeristen, 11 immigranten en 1 asielzoeker naar Nederland; en een jaar later (2015) ging het per 1000 Nederlanders niet meer om 1 maar om ruim 2 asielzoekers.

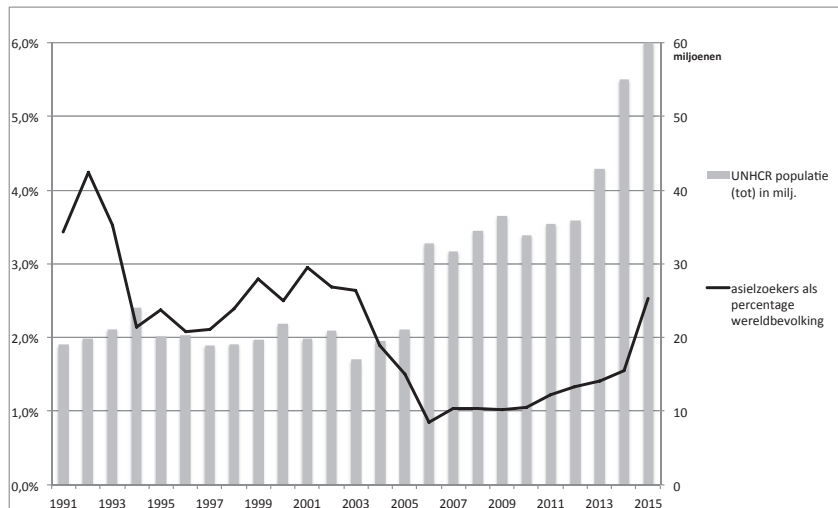


*Figuur 1. De verhouding tussen het aantal immigranten en het aantal asielzoekers (2014).*

HET AANTAL VLUCHTELINGEN IS EEN DIRECT GEVOLG VAN DE TOENAME VAN INSTABILITEIT IN DE WERELD

De UNHCR is in 1950 opgericht en kreeg destijds de taak om een groep van twee miljoen oorlogsslachtoffers te beschermen. Die klus zou naar verwachting in drie jaar geklaard kunnen worden, en vervolgens zou de UNHCR kunnen worden opgeheven. Dat is niet gelukt. Inmiddels zijn we 65 jaar verder en heeft de UNHCR de zorg voor zo'n zestig miljoen mensen, van wie ongeveer de helft zich nog in het 'eigen' land bevindt.<sup>7</sup> Dat laatste kán een bewuste keuze zijn, omdat vluchtelingen (inclusief de *displaced persons*), als de situatie dat weer toelaat, meestal zo snel mogelijk terug naar huis willen gaan. Voor het merendeel is er echter gewoon geen andere mogelijkheid, fysiek of financieel, om daadwerkelijk naar elders te vertrekken.

De omvang van de wereldwijde populatie die onder de zorg van de UNHCR valt, is sinds 1950 gegroeid van bijna één promille van de wereldbevolking naar ruim drie promille in 1990. Dat wil zeggen dat in 1990 van elke miljard mensen er drie miljoen vluchteling (inclusief asielzoekers, *displaced persons* en staatlozen) zijn. Tussen 1990 en 2005 is de omvang van die groep vrij constant op ruim drie promille van de wereldbevolking blijven staan. Vanaf 2006 neemt de grootte van de groep die bescherming nodig heeft echter zeer sterk toe naar acht promille van de wereldbevolking in 2015.



Figuur 2. Het aantal asielzoekers per jaar als percentage van de wereldbevolking en de omvang van de UNHCR-populatie, het totale aantal mensen dat onder de zorg van de UNHCR valt (1991-2015).

Die groei (naar zestig miljoen mensen eind 2015) weerspiegelt de toegenomen instabiliteit in bepaalde regio's van de wereld. Het aanpakken van de oorzaak van die instabiliteit zou de hoogste prioriteit moeten hebben als het gaat om het beperken van het aantal vluchtelingen in de wereld.

De UNHCR heeft volstrekt onvoldoende middelen en mogelijkheden om haar taak te vervullen en dus moet worden volstaan met een beetje lapwerk. Als de UNHCR haar werk echt zou kunnen doen, zouden alle hiervoor genoemde mensen na verloop van tijd ofwel terug naar huis kunnen, dan wel ergens anders een plek kunnen krijgen via zogenoemde hervestigingsplannen. Het probleem is echter dat de UNHCR vrijwel geen aanbod krijgt van de rijke landen om via hervestiging vluchtelingen te verplaatsen. Het aanbod is zo beperkt dat voor elke vluchteling die na jaren wachten via een hervestiging ergens in het Westen een plek krijgt, zich honderd nieuwe vluchtelingen in de kampen melden. Bovendien loopt de gemiddelde verblijfsduur zodanig op dat sommige mensen hun hele werkzame leven in of

*De zogenoemde 'opvang in de regio' is een eufemisme voor een semipermanent verblijf zonder voorzieningen en zonder reëel uitzicht op verbetering*

bij een kamp in de regio verblijven.<sup>8</sup> Daarnaast moet geconstateerd worden dat er lang niet voldoende opvangplekken zijn in vluchtelingenkampen. De zogenoemde 'opvang in de regio' is daarmee een eufemisme voor een semipermanent verblijf zonder voorzieningen en zonder reëel uitzicht op verbetering. Met het toenemende aantal

vluchtelingen en tegelijkertijd een afnemend beschikbaar budget van de UNHCR is er zelfs een tekort aan de elementaire voorzieningen.

#### 98 PROCENT VAN ALLE VLUCHTELINGEN VERBLIJFT AL JAREN IN DE REGIO

Naast het zo dicht mogelijk bij huis blijven (de opvang in de regio) en de systematiek van de hervestiging via de UNHCR is er nog een derde optie: zelfstandig op reis gaan naar een veilig land en daar asiel aanvragen. Gemiddeld genomen gaat het om 1 à 2 procent van de UNHCR-populatie die op deze wijze ergens bescherming zoekt (veelal in Europa), en daarvan wordt dan slechts de helft toegelaten. Anders gezegd, op ruim zeven miljard wereldburgers zijn er zestig miljoen mensen die onder de hoede van de UNHCR vallen. Dat is minder dan 1 procent van de wereldbevolking. Van die zestig miljoen verblijven er zo'n 98 procent in de regio; krap 2 procent vlucht naar Europa, althans, slaagt erin om ergens in Europa asiel aan te vragen. Europa wordt derhalve met een fractie van een fractie geconfronteerd.

Is dat veel, één miljoen mensen? Dat hangt ervan af waarmee je vergelijkt. Tijdens de Eerste Wereldoorlog, honderd jaar geleden, meldden zich één miljoen Belgische vluchtelingen in Nederland, en destijds had Nederland nog ‘maar’ zes miljoen inwoners. Kort na het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog stelde de Nederlandse regering nog, in de troonrede van 1914: ‘Diep begaan met het lot van alle volken, die in den krijg zijn medegesleept, draagt Nederland de buitengewone lasten die het worden opgelegd gewillig en ontvangt met open armen alle ongelukkigen die binnen zijne grenzen eene toevlucht zoeken.’ Die uitspraak staat op zijn minst op gespannen voet met de tekst uit de troonrede van een eeuw later (2015): ‘De huidige situatie creëert spanningen in Europa. Dit vraagt om scherpe keuzes voor beperking van de instroom en een betere verdeling over de lidstaten.’ Merkwaardig: in 1914 ging het om een verhouding van 1 vluchteling op 6 Nederlanders, in 2015 om een verhouding van 1 vluchteling op 400 Nederlanders. De open armen van Wilhelmina in 1914 versus de beperking van de instroom uit naam van Willem-Alexander in 2015; het kan verkeren.

Eén miljoen is tweemaal de omvang van de huidige bevolking van Luxemburg. Maar ten opzichte van de totale bevolking van de Europese Unie, een half miljard mensen, is het slechts twee promille. Als je alle asielzoekers die zich in 2015 in Europa hebben gemeld, evenredig over de landen van de Europese Unie zou verdelen, kwamen er per duizend inwoners dus slechts twee mensen bij. Het absolute aantal is daarmee niet het probleem; het echte probleem is dat niet alle landen in de EU hieraan willen meewerken.

Overigens hebben asielzoekers vaak wel voorkeuren voor bepaalde landen, bijvoorbeeld vanwege het collectieve voorzieningenniveau, het hebben van familiebanden, of de beeldvorming over een land. Die voorkeur is niet onbegrijpelijk, maar maakt evenredige verdeling wel moeilijker. Het collectieve probleem is dan ook de vraag van een evenredige verdeling te combineren met de bereidheid om solidariteit te tonen. Het ontbreekt echter aan die solidariteit, vooral op politiek niveau. Vrijwel alle lidstaten richten zich op het strenger zijn dan de burens. Het aanpakken van de werkelijke oorzaken die zorgen voor het creëren van vluchtelingen, blijft ondertussen onbesproken.

Ook het regelen van noodzakelijke opvang is iets waar al lang van tevoren door onder meer de UNHCR op is gewezen. De meeste lidstaten prefereerden echter een struisvogelpolitiek. In Nederland bijvoorbeeld is er bewust voor gekozen om jarenlang het aantal opvangplaatsen in asielzoekerscentra te verkleinen; dat was immers goedkoper. Hetzelfde gold voor het aantal behandelaars van asielverzoeken bij de IND. Op de korte termijn leverde dat een besparing op: centra konden dicht en personeel



vloaide af. Op de lange termijn blijkt het echter zeer duur: nieuwe onderhandelingen met gemeentes over locaties; werving van nieuw personeel; achterstanden en frustraties.

Daarbij komt ook nog de politiek verplichte verkleining van de voorraad sociale-huurwoningen. Het verkopen van relatief goedkope huurwoningen is niet gecompenseerd door de bouw van nieuwe sociale-huurwoningen, met als effect dat mensen die op de wachtlijst staan voor een sociale-huurwoning zich gepasseerd voelen als een statushouder een woning krijgt toegewezen. Maar ook hier zijn de werkelijke aantallen verhelderend. Het totale aantal sociale-huurwoningen in Nederland is 2,5 miljoen. Daarvan komen er elk jaar 200.000 vrij (als gevolg van verhuizing). Slechts zes procent van die woningen is gereserveerd voor statushouders: 1 op elke 16 beschikbaar komende woningen, in totaal dus 12.000 stuks.

Het is een taak van de overheid om te zorgen voor collectieve voorzieningen. Tevens is het een taak van de overheid om tegen te gaan dat sommige mensen, de zogenoemde freeriders, gebruikmaken van een collectieve voorziening zonder daarvoor te betalen. Sinds enkele jaren doet zich echter het fenomeen voor dat landen als geheel – althans de regeringen daarvan – zich gedragen als freerider. Zij willen wel de lusten, maar niet de lasten. Historisch is dat voor een aantal van die landen wellicht te verklaren: zo heeft het merendeel van de voormalige Oostbloklanden geen enkele ervaring met migranten en zijn deze landen daarnaast niet van zins om een dictaat vanuit Moskou te verwisselen voor een uit Brussel. Je zou ook kunnen zeggen dat de EU bij de laatste uitbreidingen bij de nieuwe lidstaten te weinig aandacht heeft gevraagd voor de internationale verplichtingen die het lidmaatschap van de EU ook met zich meebrengt.

Daartegenover moet gesteld worden dat de Europese Unie een project van de lange termijn is dat ooit begonnen is om oorlog te voorkomen. Wat dat betreft is het project vooralsnog geslaagd.

TOT 1967 KWAMEN ALLE ASIELZOEKERS IN EUROPA UIT DE  
OOSTBLOKLANDEN, DIE NU BIJNA ALLEMAAL LID VAN DE EU ZIJN

In 1967 werd het Aanvullende Protocol bij het Vluchtelingenverdrag gesloten, waardoor de regels omtrent vluchtelingen niet meer beperkt waren tot Europa of slachtoffers van de Tweede Wereldoorlog. Vanaf dat moment kwamen er ook vluchtelingen uit andere werelddelen naar Europa op zoek naar bescherming. (Turkije heeft dat protocol overigens nooit getekend. Formeel erkent de Turkse regering dus geen vluchtelingen van buiten Europa. Het is dan ook op zijn minst merkwaardig te noe-

men dat Turkije in de ‘deal’ van medio maart 2016 met de Europese Unie belooft vluchtelingen op te vangen, die volgens het Turkse rechtssysteem niet bestaan.)

*Het is merkwaardig dat Turkije in de ‘deal’ met de EU belooft vluchtelingen op te vangen, die volgens het Turkse rechtssysteem niet bestaan*

Bij alle aantallen die worden gepresenteerd, moet telkens worden bedacht dat het gaat om mensen voor zover ze geteld zijn. Het aantal vluchtelingen in het zuiden van Afrika is bijvoorbeeld slechts bij benadering bekend. De aantallen die wel de statistieken halen slaan vrijwel uitsluitend op asiel-

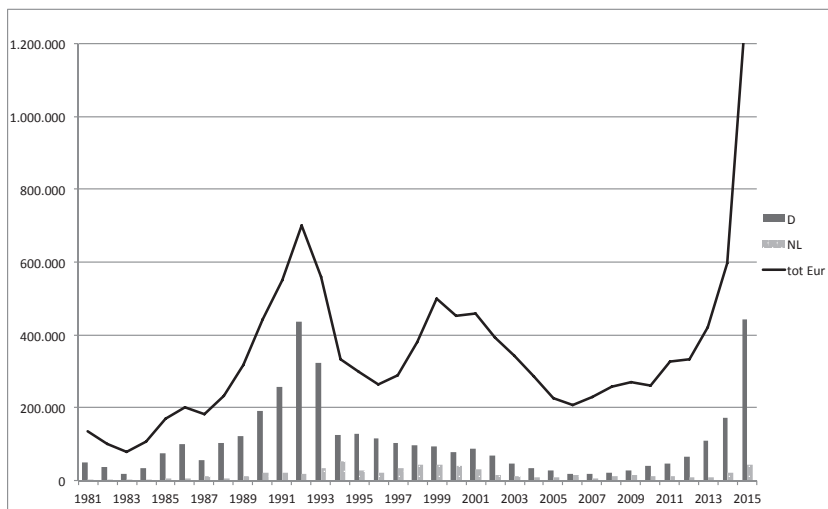
zoekers in westerse, geïndustrialiseerde landen. Punt is ook dat sommige landen allerlei motieven hanteren om migranten juist niet expliciet te registreren – want als je dat wel doet, impliceert dat een bepaalde verantwoordelijkheid om ze bijvoorbeeld toe te laten tot een asielprocedure, wat er zomaar toe kan leiden dat de migranten mogen blijven. Italië is zo’n land dat asielzoekers (tot voor kort) niet registreerde. De asielcijfers van Italië kwamen dan ook van de UNHCR. Griekenland is een ander problematisch voorbeeld. De Europese rechter heeft al in 2011 vastgesteld dat de opvang van asielzoekers in Griekenland dusdanig slecht is geregeld dat asielzoekers niet naar dat land mogen worden teruggestuurd.<sup>9</sup> Het paradoxale aan deze situatie is dat Griekenland in het geheel niet werd gestimuleerd tot het verbeteren van de opvang. Als Griekenland dat namelijk wel zou doen, zou dat automatisch betekenen dat het ook (weer) asielverzoeken zou moeten behandelen en vervolgens de statushouders zou moeten opvangen (want daartoe is het land door het Europese ‘Dublinsysteem’ verplicht). Het ontbrak (en ontbreekt) de Grieken echter aan de middelen om dat te doen, en dus ontbrak het ook aan de politieke wil om dat te realiseren. Tegelijkertijd stelden de overige lidstaten – premier Rutte voorop – dat het een Grieks probleem was en niet een Europees probleem. De Europese lidstaten negeerden dus het probleem en toen dat niet meer kon, verklaarden zij zichzelf tot slachtoffer, terwijl het echte probleem in de oorlogszones is.

CIJFERS ZIJN NIET NEUTRAAL EN WORDEN VOOR POLITIEKE DOELEINDEN GEBRUIKT

Overheden hebben de neiging om hun nationale cijfers op zo’n manier te presenteren dat die cijfers beter aansluiten bij hun politieke doeleinden. Daar is op zich niets mis mee, maar als niet alle lidstaten van de EU dezelf-

de definities hanteren, is het lastig om landen onderling of in de tijd te vergelijken. Als het gaat om het aantal mensen dat om bescherming vraagt, dan betreft het asielzoekers. Het maakt dan echter uit of je telt in personen, gezinnen, volwassenen, mannen of vrouwen. De IND heeft daarbij eerder een dossier voor ogen waar één of meerdere personen in kunnen zitten. Voor het COA is dat minder relevant; dat wil juist weten hoeveel opvangplekken er gerealiseerd moeten worden. Zo zijn er meerdere invalshoeken, waarmee de cijfers op verschillende wijzen kunnen worden geordend en gepresenteerd.

Een belangrijk onderscheid dat sinds 2007 expliciet in de statistieken is terug te vinden, is het onderscheid tussen eerste asielverzoeken en vervolgaanvragen. Alleen de eerste asielverzoeken representeren namelijk mensen die pas zijn gearriveerd. Elke volgende aanvraag is afkomstig van iemand die er al is en die om wat voor reden dan ook een tweede asielverzoek indient. Als het gaat om de vraag hoeveel opvangplekken er moeten zijn, is slechts het aantal eerste asielverzoeken relevant. Gaat het echter om de werklust die de beslismedewerkers van de IND ervaren, dan telt elke aanvraag: eerste, tweede of welke dan ook. Een vergelijkbaar onderscheid wordt sinds enkele jaren gemaakt tussen asielverzoeken en de zogenoemde nareisverzoeken: verzoeken van familieleden van asielstatushouders om zich ook in Nederland te mogen vestigen.



*Figuur 3. Het aantal asielverzoeken per jaar in Europa, Nederland en Duitsland (1981-2015).*

Het genoemde onderscheid is voor 2015 substantieel. In Nederland werden weliswaar bijna 60.000 asielverzoeken ingediend, maar een kwart daarvan betrof vervolgaanvragen of verzoeken van nareizende familieleden. Er waren dus 45.000 eerste asielverzoeken. Dat is nog steeds tweemaal zo veel als in 2014, maar verbleekt bij het aantal asielzoekers in Duitsland: 450.000 in 2015 (dat is tienmaal zo veel als in Nederland).

Als je naar de herkomst van de asielzoekers kijkt, zie je een beperkte reeks van landen die in de afgelopen decennia het merendeel van alle asielzoekers hebben opgevangen. De belangrijkste landen van herkomst zijn Irak, Iran, Afghanistan, Somalië, Eritrea, Syrië en Soedan. Let wel: met uitzondering van Syrië kwamen er 25 jaar geleden ook al asielzoekers uit die landen.

De verdeling van alle asielzoekers over de landen in Europa is nu volkomen uit balans. Als je kijkt over de langere periode 1991-2015 (25 jaar), dan heeft zestig procent van de asielzoekers zich gemeld in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Zweden. Nu zijn die landen onderling niet direct te vergelijken, omdat ze bijvoorbeeld niet even groot zijn of evenveel inwoners hebben. Het maakt nogal wat uit of Cyprus (met 800.000 inwoners) of Duitsland (met ruim tachtig miljoen inwoners, honderdmaal zo veel) wordt geconfronteerd met een specifiek aantal asielzoekers. Als je rekening houdt met die verschillen, dan vangen de zeer kleine landen als Malta en Cyprus relatief erg veel asielzoekers op. Tegelijkertijd is het wonderlijk dat een land als Portugal, dat net iets meer inwoners dan Zweden heeft, nauwelijks in de statistieken voorkomt: slechts 1 op de 1000 asielzoekers is daar geregistreerd (voor Zweden is dat 77).

#### NEDERLAND ALS MIDDENMOTER

Hoe doet Nederland het? Nederland doet 'keurig' mee in de middenmoot. We vangen niet opvallend weinig asielzoekers op – zoals Portugal of Kroatië – maar ook niet opvallend veel, zoals ons buurland Duitsland. Als je corrigeert naar bevolkingsomvang en allerlei economische factoren is Nederland geen uitschieter, maar doet het wel iets meer dan je zou mogen verwachten. Als het gaat om erkenningspercentages – dus om de vraag hoeveel asielzoekers nu uiteindelijk mogen blijven – dan doet Nederland het iets strikter (*restrictiever*) dan het gemiddelde.<sup>10</sup>

Op grond van de cijfers over het verleden valt weinig te zeggen over de toekomst. De situatie in het Midden-Oosten is dusdanig explosief dat er vele scenario's mogelijk zijn. Wat wel kan worden gezegd, is dat er veel te weinig aandacht is voor de bron van alle ellende. Zolang er oorlogen worden gevoerd en er vrijwel geen aandacht is voor de slachtoffers en vluchte-

lingen die deze met zich meebrengen, zullen er mensen trachten een veilig heenkomen te zoeken. Vanuit dat perspectief is het eigenlijk verbazingwekkend hoe weinig oorlogsverdrevenen we hier in Europa opvangen.

De cijfers voor Syrië spreken wat dat betreft boekdelen. Syrië heeft ongeveer 20 miljoen inwoners. Daarvan zijn er in Syrië zelf 8 miljoen op de vlucht (displaced persons), en buiten Syrië naar schatting 5 miljoen. Die 5 miljoen zijn verdeeld over onder andere Turkije (2.000.000), Libanon (1.200.000), Jordanië (650.000), Irak (250.000) en Egypte (150.000). En Europa? Daar zijn naar schatting 300.000 Syriërs, wat wil zeggen dat van alle Syrische vluchtelingen er ruim vijf procent in Europa verblijft.

Is dat veel? Dat weet ik niet. Het is in ieder geval zeer veel minder dan andere landen in de regio opvangen, en het merendeel van die landen moet dat met beduidend minder middelen doen dan wij in Nederland. Wil dat zeggen dat Nederland meer moet doen? Als je naar de cijfers kijkt, doet Nederland voldoende. Maar als je naar de rest van Europa kijkt, lijkt het erop dat Nederland best wat meer solidariteit kan laten zien en dus meer kan doen.

#### Noten

- 1 Zie over de mythes op het terrein van migratie onder meer: Hein de Haas, *Human migration. Myths, hysteria and facts* (oratie). Maastricht: Maastricht University, 2014.
- 2 Zie over het 'reconstrueren van de werkelijkheid': Jac Vennix, *Kennis. Geven en nemen. De rol van participatief onderzoek in organisaties* (oratie). Nijmegen: Louman & Friso, 1998.
- 3 Dick Houtman, *Op jacht naar de echte werkelijkheid. Dromen over authenticiteit in een wereld zonder fundamenten* (oratie). Amsterdam: Pallas, 2008.
- 4 Richtlijn 2001/51.
- 5 De verblijfsvergunning is dezelfde maar heeft een andere grondslag: art. 29(1)(a) Vw resp. art. 29(1)(b) Vw.
- 6 Een derde van het totaal komt met een zakelijk motief; twee derde komt met een vakantiemotief.
- 7 Het totaal van vluchtelingen, asielsezoekers, displaced persons, staatlozen en overigen die onder de zorg van de UNHCR vallen.
- 8 In 2014 was de gemiddelde verblijfsduur in een vluchtelingenkamp zeven-tien jaar.
- 9 Europees Hof van de Rechten van de Mens, 21 januari 2011, nr. 30696/09 [M.S.S. tegen België en Griekenland].
- 10 Arjen Leerkes, *How (un)restrictive are we. Adjusted and expected asylum recognition rates in Europe*. Den Haag: WODC, 2015.