

SAMENVATTING

VERWEY Instituut
JONKER

— INVLOED ASIELBELEID OP MIGRATIE NAAR NEDERLAND

Wetenschappelijke inzichten in migratiedrivers

Merel Kahmann
Ahmed Hamdi
Marit Verstappen

Samenvatting

Achtergrond en vraagstelling

In het maatschappelijke debat over asielmigratie wordt regelmatig een relatie verondersteld tussen het beschikbaar stellen van voorzieningen aan asielmigranten en het aantal asielmigranten dat naar Nederland komt. Het WODC heeft het Verwey-Jonker Instituut opdracht gegeven om de meest recente wetenschappelijke kennis over de factoren die een rol spelen bij het migratieproces van asielmigranten, waaronder ook de beslissingen die zijzelf nemen, inzichtelijk te maken. Het onderzoek had als doel om op basis van recent wetenschappelijk onderzoek inzicht te bieden in de wijze waarop asielmigranten een bestemmingsland 'kiezen', en in het bijzonder Nederland. Wat kan worden gezegd over de invloed van het asielbeleid op de keuze voor een bestemmingsland, en in het bijzonder Nederland?

Voor de beantwoording van deze vraag hebben we onderstaande deelvragen gehanteerd: Wat is er in wetenschappelijke bronnen bekend over de mate waarin drivers¹ een rol spelen bij de keuze van een land van bestemming?

1. Wat is er in wetenschappelijke bronnen bekend over de mate waarin drivers een rol spelen bij de keuze van een land van bestemming?
2. Wat is er in wetenschappelijke bronnen bekend over:
 - 2a. de kennis die asielmigranten hebben over het asielbeleid in landen van bestemming en belangrijke aspecten van het leven na de

asielprocedure (waaronder mogelijkheden op werk en huisvesting en toegang tot gezondheidszorg) en

- 2b. de wijze waarop deze kennis migratiebeslissingen beïnvloedt?
3. Wat kan op basis van wetenschappelijke bronnen worden gezegd over de mate waarin verschillende aspecten van het asielbeleid en de mogelijkheden na de asielprocedure in landen van bestemming een rol spelen in de keuze voor het land van bestemming? Het gaat onder meer over grenscontroles, toelatingscriteria, opvangvoorzieningen en mogelijkheden na de asielprocedure, waaronder de arbeidsmarkt.
4. Wat is er t.o.v. de deelvragen 1 t/m 3 bekend over de invloed van achtergrondkenmerken zoals leeftijd, land van herkomst, etc.? Wat is er bekend over de groep alleenstaande minderjarigen?
5. Kan op basis van bestaand wetenschappelijk onderzoek worden vastgesteld of specifieke beleidsmaatregelen in Nederland de instroom van asielmigranten beïnvloedt?

Afbakening en onderzoeksmethode

De focus van de studie ligt op het proces dat maakt dat asielmigranten naar een bepaald bestemmingsland komen en in het bijzonder Nederland. Het gaat zowel om besluitvorming door de asielmigrant zelf als over andere invloeden die mede bepalen waar een persoon terechtkomt. Vanuit de wetenschappelijke literatuur zijn er meerdere factoren (drivers) bekend die een rol spelen bij het besluit om te vertrekken uit een land en te migreren naar een ander land. We onderscheiden negen hoofd drivers met daaronder in totaal vijftienvijf subdrivers die met elkaar interacteren. Ze zijn niet statisch, maar veranderen met de tijd. Het migratieproces is erg complex. Van belang is dat het besluit om te vluchten en de keuzes die gemaakt worden voor een bepaalde vluchtroute en land van bestemming niet op één moment plaatsvinden. De keuze voor een bestemmingsland kan zich op meerdere plekken vormen en veranderen gedurende het migratieproces. Daar komt bij dat ook toeval van invloed kan zijn op waar een asielmigrant asiel aanvraagt. Migratiedrivers kunnen ook

¹ Met de term migratiedrivers bedoelen we de factoren die van invloed kunnen zijn op migratie, waaronder asielmigratie. Zie paragraaf 1.3 voor een verdere toelichting.

verschillen tussen groepen en tussen individuen. Denk daarbij aan verschillen in sociaaleconomische klasse, gender, religie en seksualiteit.

De gehanteerde onderzoeks aanpak bestaat uit twee onderdelen. Ten eerste hebben we een beknopte literatuurstudie gedaan, als aanvulling op de uitgebreide literatuurstudie uit 2015 van de Universiteit van Maastricht (Kuschminder et al., 2015) in opdracht van het WODC. Daarin is gekeken naar de totstandkoming van migratiebeslissingen met specifieke aandacht voor de factoren die een rol spelen bij de keuze voor Nederland. Ten tweede zijn de voorlopige uitkomsten van de literatuurstudie in een expertbijeenkomst voorgelegd aan een selecte groep van wetenschappers.

Conclusies

We geven achtereenvolgens antwoord op de gestelde onderzoeksvragen en sluiten af met een korte overkoepelde beschouwing.

Tijdens de studie bleek de informatie in de literatuur over de achtergrondkenmerken van asielmigranten vrij beperkt. We zijn daardoor niet gekomen tot inhoudelijke conclusies bij deelvraag 4. Wanneer wij informatie over achtergrondkenmerken hadden, hebben we dit integraal opgenomen in de beantwoording van de andere deelvragen.

Vraag 1:

Wat is er in wetenschappelijke bronnen bekend over de mate waarin migratiedrivers een rol spelen bij de keuze van een land van bestemming?

Negen drivers hebben direct en indirect en samenhangend met elkaar invloed op processen van asielmigratie. We onderscheiden op basis van de literatuur de onderstaande negen groepen van drivers die invloed hebben op processen van asielmigratie (deze zijn in hoofdstuk 2 verder toegelicht):

- Demografische drivers
- Economische drivers
- Ecologische drivers
- Human development-drivers
- Politiek-institutionele drivers (waaronder asielbeleid)
- Veiligheidsdrivers
- Supranationale drivers
- Sociaal-culturele drivers
- Individuele drivers

Veiligheid heeft de grootste invloed

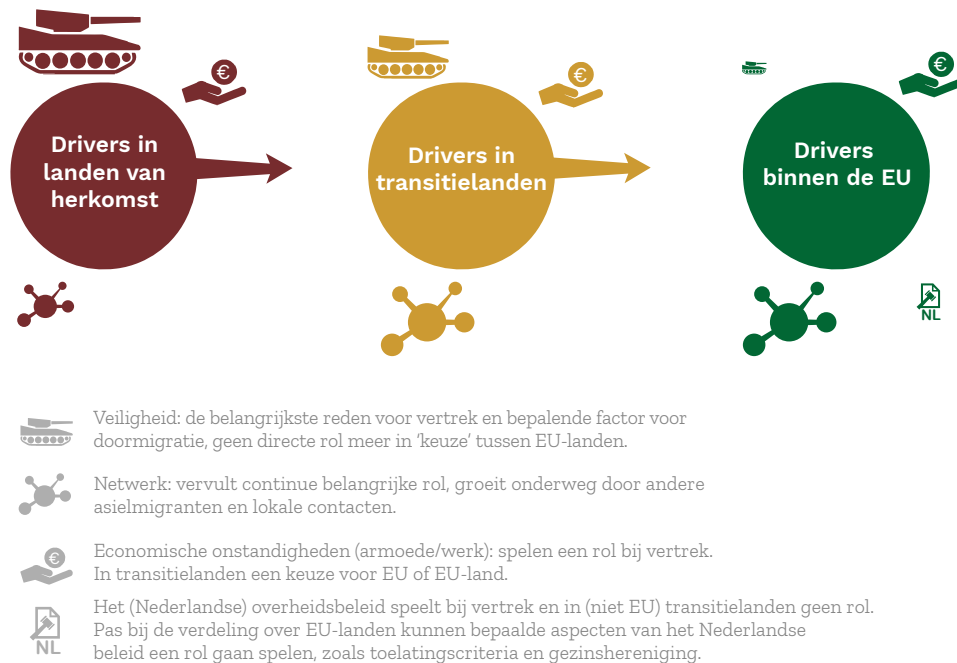
De negen drivers hebben direct en indirect en samenhangend met elkaar invloed op processen van asielmigratie. Door de vele factoren en hun onderlinge afhankelijkheid is asielmigratie vaak een lange en complexe reis. Gedurende het migratieproces kan de invloed van de drivers bovendien veranderen. Afhankelijk van de fase van het migratieproces kunnen bepaalde drivers meer of minder van belang zijn.

De **veiligheidssituatie** in landen van herkomst, transitielanden en vestigingslanden heeft de grootste invloed op de keuzes van asielmigranten, en op de door hen gevolgde routes en bestemmingen. Direct daaraan gekoppeld zien we dat **hoop** op een betere en veilige toekomst een belangrijke rol speelt. Conflict, oorlog, geweld, politieke onveiligheid, hongersnoden, natuurrampen en het ontbreken van voldoende hoop op een beter leven zijn de centrale redenen dat asielmigranten hun landen verlaten. Tijdens de reis en in transitielanden blijft veiligheid een grote rol spelen. Omstandigheden in transitielanden, zoals (gebrek) toekomstperspectief voor de kinderen, maar ook discriminatie en racisme jegens migranten, en onmenselijke omgang met vluchtelingen spelen een rol in de keuze om door te willen reizen.

Sociaal-culturele driver: netwerken hebben ook grote invloed

Gedurende het gehele proces van asielmigratie speelt de sociaal-culturele driver **netwerken** een belangrijke rol. Familie, vrienden en andere sociale netwerken zijn een belangrijke bron van informatie over mogelijke bestemmingslanden en migratieroutes voor asielmigranten. Ook kan het netwerk van asielmigranten belangrijke sociale, psychologische en praktische steun geven.

Schematische weergave belangrijkste drivers in het asielmigratieproces



Andere drivers secundair en pas later in het proces meer invloed

Andere drivers hebben in samenhang met elkaar ook invloed op het asielmigratieproces maar zijn wel secundair aan de veiligheids- en sociaal-culturele drivers. Met name later in het asielmigratieproces en zeker als asielmigranten al in de EU zijn kunnen ook drivers als arbeidsmogelijkheden en bepaalde onderdelen uit het asielbeleid meer invloed hebben dan daarvoor. Ze hebben

daarbij vooral invloed op de reis naar bepaalde vestigingslanden en niet zozeer bij de keuze om uit het land van herkomst te vertrekken. Hierbij merken we op dat de verschillen in asielbeleid tussen de EU-landen relatief klein zijn. Onderstaande figuur geeft een schematische weergave van de invloed van de belangrijkste drivers in de verschillende fases van het asielmigratieproces.

Vraag 2:

Wat is er in wetenschappelijke bronnen bekend over de kennis die asielmigranten hebben over het asielbeleid en de wijze waarop deze kennis hun migratiebeslissingen beïnvloedt?

Kennis van asielmigranten komt vooral via hun netwerk

De belangrijkste bron van asielmigranten voor informatie over asielbeleid vormen hun netwerken. Dit bestaat uit hun sociale netwerken van familieleden en kennissen in mogelijke landen van vestiging, maar ook contacten die zij tijdens hun asielmigratiereis opdoen. De mobiele telefoon en social media zijn ook belangrijke instrumenten om contact met het netwerk te onderhouden en informatie te vergaren. Het beeld is dat asielmigranten in de regel niet zelf een uitgebreid vergelijkend onderzoek naar het asielbeleid in verschillende landen uitvoeren. Ze laten zich vooral informeren door hun netwerk, dat daarmee dus bepalend is voor hun kennis over asielbeleid.

Asielmigranten zijn zeer beperkt tot redelijk goed geïnformeerd over asielbeleid

Er is geen eenduidig beeld op de mate waarin asielmigranten kennis hebben over het asielbeleid in diverse landen. Soms lijken zij slechts over zeer beperkte kennis te beschikken en slecht geïnformeerd te zijn. Anderen lijken juist wel redelijk tot goed geïnformeerd te zijn. Gedurende hun asielmigratie neemt de kennis van asielmigranten wel toe. Ze lijken deels informatie te hebben over de slagingskansen van hun mogelijke asielaanvragen in verschillende landen. Ook de beslissing van sommige families om op te splitsen tijdens hun

vlucht illustreert mogelijk dat sommige asielmigranten kennis hebben over Europees asielbeleid, waaronder gezinsherenigingsrechten en procedures. Een kanttekening hierbij is dat de informatie die asielmigranten hebben niet altijd correct en/of actueel is. Zelfs wanneer de informatie openbaar is, kan de toegang beperkt zijn door onder andere een taalbarrière of gebrek aan toegang tot online communicatiemiddelen.

Kennis van het asielbeleid heeft beperkte invloed op het asielmigratieproces

We hebben geen eenduidig beeld over de kennis die migranten al dan niet hebben over asielbeleid. Ook is er geen eenduidig beeld in welke mate het hebben van kennis over het asielbeleid in verschillende landen een rol speelt bij de gewenste vestiging in een specifiek land.

Kennis over mogelijke bestemmingslanden ontstaat en ontwikkelt zich gedurende de verscheidene fases van migratie (vlucht, transit en bestemming). Als asielmigranten op basis van informatie over landen mogelijk een voorkeur hebben voor een land van bestemming, betekent dit niet dat zij daar ook daadwerkelijk terecht komen. Andere drivers zoals netwerken hebben daar een grotere invloed op. Ook toeval speelt nog een belangrijke rol bij het wel of niet bereiken van een beoogde bestemming. Denk daarbij aan toevallige ontmoetingen met personen die hulp aanbieden of op nieuwe mogelijkheden wijzen of aan het zonder geldige verblijfspapieren staande worden gehouden op straat door de politie in een land.

Vragen 3 en 5

Wat is de invloed van asielbeleid en de mogelijkheden na de asielprocedure in landen van vestiging in de keuzes van asielmigranten en hun migratieproces?

Kan op basis van bestaand wetenschappelijk onderzoek worden vastgesteld of specifieke beleidsmaatregelen in Nederland de instroom van asielmigranten beïnvloedt?

Keuzevrijheid van asielmigranten voor een vestigingsland is relatief beperkt

De mate van keuze die asielmigranten hebben over in welk land zij asiel aanvragen is beperkt. Dit komt doordat een aantal drivers de agency van asielmigranten beperken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de rol van veiligheid waardoor asielmigranten bezig zijn te overleven door te vertrekken en/of door te migreren. Ruimte om afwegingen te maken en een keuze te maken is er dan niet of nauwelijks. Een ander voorbeeld is dat ook wanneer asielmigranten in een later stadium van hun migratieproces meer ruimte krijgen om vooruit te kijken en een voorkeur voor een land van vestiging te ontwikkelen, zij niet als vanzelfsprekend daar terecht komen. Dit is mede afhankelijk van drivers als netwerk, infrastructuur van grenscontroles en financiële middelen. In de praktijk zien we dan ook vaak dat het gewenste land van bestemming gedurende het migratieproces verandert, afhankelijk van de (on)mogelijkheden die asielmigranten onderweg tegenkomen.

Aanwezigheid bestaand sociaal netwerk belangrijke reden voor doormigratie naar Nederland

Door de combinatie van de Dublin-verordening en de carrier sanctions heeft het merendeel van asielmigranten die naar Nederland willen om asiel aan te vragen geen directe toegang. Ze kunnen meestal niet met het vliegtuig komen en kunnen niet bij een loket buiten Nederland asiel aanvragen. Wanneer zij bijvoorbeeld via Italië of Griekenland Europa bereiken moeten zij illegaal doormigreren om Nederland te bereiken. Netwerken blijken in het proces van doormigratie een belangrijke rol te spelen. Uit meerdere onderzoeken blijkt dat de belangrijkste reden dat asielmigranten voor Nederland kiezen een sociaal netwerk en de mogelijkheden zich te herenigen met familie en/of vrienden is.

Geen eenduidig beeld of aanpassing van het asielbeleid invloed heeft op het aantal asielmigranten

Vanuit de literatuur en de expertbijeenkomst is er geen eenduidig beeld over de mate waarin aanpassingen in asielbeleid invloed hebben op de instroom van asielmigranten. Uit enkele wetenschappelijke publicaties komt naar voren

dat bepaalde onderdelen van het asielbeleid in de latere fases van het migratieproces (met name als asielmigranten al in de EU zijn) mogelijk wel invloed hebben. Het gaat dan om toekenningscriteria en gezinsherenigingsregels. In hoeverre dit de keuze en komst van asielmigranten naar Nederland daadwerkelijk beïnvloedt blijft echter een vraag. De drivers veiligheid en netwerken zijn bepalender factoren dan asielbeleid. De grote rol van veiligheid maakt dat asielmigratie, in vergelijking tot andere vormen van migratie, het lastigst te beïnvloeden is.

Vanuit deze conclusies is het dan ook niet te onderbouwen dat het Nederlandse asielbeleid een “aanzuigende werking” heeft als daarmee wordt bedoeld op het aantrekken van grote groepen asielmigranten. Los van het feit dat “aanzuigende werking” geen vastomlijnd of wetenschappelijk begrip is, laat de uitgevoerde studie zien dat andere factoren dan asielbeleid een veel grotere invloed hebben op de komst van asielmigranten.

Binnen asielbeleid hebben toekenningscriteria en gezinsherenigingsregels mogelijk de meeste invloed

Samenvattend hebben we voorgaand gesteld dat het op basis van de beschikbare literatuur niet duidelijk is in welke mate asielbeleid invloed heeft op het aantal asielmigranten dat naar Nederland komt. Wel is duidelijk dat als asielbeleid invloed heeft, dat met name in de latere fases van het asielproces zal zijn, wanneer asielmigranten al in de EU zijn, en mogelijk al zijn doorgemigreerd vanuit hun aankomstland in de EU.

Uit een aantal kwantitatieve studies blijkt verband tussen aanpassingen van toekenningscriteria en asielaanvragen. De meeste invloed lijken de mate van kans op toekenning van een asielaanvraag en de mogelijkheden voor gezinshereniging te hebben. In deze studies wordt inzichtelijk dat het aantal asielaanvragen in een bepaald EU-land niet alleen afhangt van het beleid in dat bepaalde land, maar ook van het beleid in andere (vergelijkbare) EU-landen. Strenger toelatingsbeleid in het ene EU-land leidt dan tot meer asielmigranten

in andere EU-landen. Als andere EU-landen ook hun beleid aanpassen kan dat weer leiden tot een iets andere verdeling binnen de EU. Hoewel sommige onderzoeken een effect laten zien, is het belangrijk te vermelden dat niet alle onderzoeken dit verband laten zien en dat het de belangrijkste driver van asielmigratie, (on)veiligheid, niet verandert.

Invloed van factoren na asielprocedure

Voor asielmigranten wordt de aantrekkelijkheid zeker later in het proces van asielmigratie mede bepaald door het algemene beeld dat bestaat over de economie, concreet de mogelijkheden om te kunnen werken en een inkomen te verdienen. Echter ook hiervoor geldt dat de aanwezigheid van familie en andere mensen uit het sociale netwerk van asielmigranten een bepalender rol spelen.

Slotbeschouwing

In deze slotbeschouwing vatten we in het kort de belangrijkste conclusies samen. We geven daarbij enkele aanvullende inzichten die we hebben opgedaan tijdens deze studie.

Bieden van veiligheid en hoop als oplossing

De keuze om te vluchten wordt in de eerste plaats bepaald door de veiligheids-situatie in landen van herkomst en transitelanden. Onveiligheid, bijvoorbeeld als gevolg van oorlogen, onderdrukking, hongersnoden en natuurrampen zijn de primaire redenen dat asielmigranten vluchten. Voor een klein deel van de asielmigranten in opvanglanden in de regio, leidt de voor hen beperkte veiligheid aldaar en de beperkte mogelijkheden en hoop op een veilige en stabiele toekomst tot het verder reizen naar de EU. Het bieden van hoop door verbetering van de veiligheid, toekomstperspectief en opvang in het eigen land of in de regio (buiten de EU) kan mogelijk bijdragen aan het verminderen van de noodzaak voor asielmigranten om hun land en regio te verlaten. De praktijk is echter weerbarstig en effect mag alleen worden verwacht als ook daadwerkelijk duurzame hoop, veiligheid, toekomstperspectief wordt geboden. De belangrijkste driver die bepaalt

dat mensen wegtrekken uit herkomstlanden of transitielanden wordt daarmee immers direct positief beïnvloed. Meer dan asielbeleid zijn hiervoor buitenlandsbeleid, economisch beleid en ontwikkelingssamenwerking van belang.

Verdelingsvraagstuk binnen de EU: een gezamenlijk vraagstuk vraagt een gezamenlijke oplossing

Ook nadat asielmigranten de EU zijn binnengekomen blijven de sociale contacten en netwerken in belangrijke mate leidend voor waar asielmigranten naar toe (willen) reizen. Als strenger asielbeleid al invloed heeft, doet dat zich voor in de latere fases van het asielmigratieproces. Dit betreft dan vooral een verdelingsvraagstuk tussen de landen binnen de unie. Als strenger asielbeleid in een EU-land effect zou hebben, is het op basis van de beschikbare literatuur het meeste aannemelijk dat dit met name tot gevolg heeft dat het aantal asielmigranten in andere EU-landen iets toeneemt. Er is in de literatuur immers geen eenduidige bewijs dat verandering in asielbeleid leidt tot een afname van het aantal asielmigranten dat hun land en regio ontvlucht. De instroom verplaatst dan van het ene naar andere EU-land, ofwel een waterbedeffect. Deze onderlinge afhankelijkheid maakt duidelijk dat afstemming tussen EU-landen van belang is. De noodzaak voor deze afstemming wordt nog vergroot doordat de huidige EU regels en afspraken, waaronder de Dublin-verordening en de carrier sanctions, maken dat de asielmigratie binnen de EU is zoals die nu is, met veel illegale doormigratie binnen de EU.

Veiligheid en sociale netwerken maken vestigingsland aantrekkelijk, gevolgd door welvaart en economie

Als asielmigranten op de vlucht zijn, is de aanwezigheid van sociale contacten en een netwerk de belangrijkste reden voor hen om naar Nederland door te reizen. Naast de aanwezigheid van netwerken wordt de aantrekkelijkheid van Nederland bepaald door de algemene veiligheidssituatie, de welvaart, de algemene (lange termijn) economische situatie en concreet de mogelijkheden om te kunnen werken. Deze aspecten staan los van het asielbeleid. Asielbeleid is dan ook niet een van de belangrijkste factoren die invloed heeft op de komst van asielmigranten. Vanuit deze conclusie is het dan ook niet goed te onderbouwen

dat het Nederlandse asielbeleid een "aanzuigende werking" heeft, als daarmee wordt bedoeld op het aantrekken van grote groepen asielmigranten.

Asielbeleid in een breder perspectief: risico van onbedoelde negatieve effecten

Naast dat verandering van asielbeleid geen of een beperkte invloed op de instroom van asielmigranten in een land heeft, zijn er ook andere aspecten die van belang zijn voor de bredere samenleving. Als het zou lukken via strenger asielbeleid het aantal asielmigranten te beperken, kan dat afhankelijk van de methode ook gevolgen voor de gehele samenleving hebben. Zo zal het beperken van de mogelijkheden van het overbrengen van familieleden een afschrikkende werking kunnen hebben op de komst van asielmigranten. Los van de strijdigheid van een dergelijke maatregel met artikel 8 van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, heeft dergelijk beleid ook duidelijk zeer grote menselijke kosten voor de direct betrokken asielmigranten en hun familieleden. Het gescheiden van elkaar in verschillende landen leven, kan op meerdere gebieden negatief doorwerken, zoals op hun gezondheid, hun mogelijkheid zich te concentreren op studie en/of werk en meer algemeen in hun vermogen om in te burgeren en te participeren in de samenleving. Dit zal negatieve gevolgen en ook financiële kosten voor de samenleving kunnen hebben. Een belangrijke vraag is dan ook wat de prijs is voor de betreffende asielmigranten en de gehele Nederlandse samenleving van meer restrictieve gezinsherenigingsregels.

Internationale vluchtelingen verdragen en EU-regels

Internationaal zet Nederland zich in voor vrede, veiligheid en mensenrechten. Nederland is ook ondertekenaar van relevante internationale verdragen zoals het VN-vluchtelingenverdrag en heeft binnen de EU de regels die asielmigranten recht op asiel geven mede vormgegeven. Zolang een land lid is van de EU, zijn de EU-regels bindend en is er maar heel beperkt ruimte om via nationaal asielbeleid de asielmigratie sterk te reguleren. Mede als gevolg hiervan zijn de verschillen in asielbeleid tussen de EU-landen relatief klein en heeft asielbeleid in vergelijking met andere factoren geen of slechts beperkte invloed op de komst van asielmigranten naar een specifiek land.

COLOFON

Opdrachtgever	Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
Auteurs	Dr. M. J. Kahmann Drs. A. Hamdi M. J. Verstappen, MSc
Met medewerking van:	Drs. M. de Gruijter
Foto omslag	Adobestock 92300025
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Giessenplein 59-C 3522 KE Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-94-6409-242-4
© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, juli 2023.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.