

Vergaderjaar 2023–2024

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 3170

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 oktober 2023

Op 4 september jl. heeft het WODC het rapport «Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland – wetenschappelijke inzichten in migratiedrivers» gepubliceerd. Het onderzoek is op verzoek van het Ministerie van Justitie en Veiligheid uitgevoerd, en heeft als doel meer inzicht te krijgen in de invloed van het asielbeleid op de keuze van een asielmigrant voor een bestemmingsland. Het onderzoek is uitgevoerd door het Verweij-Jonker instituut.

In deze brief geef ik kort mijn reactie op de belangrijkste conclusies uit het onderzoek weer. Daarna volgt een samenvatting van het onderzoek.

Reactie

Allereerst dank ik de onderzoekers voor het opstellen van het rapport. Het rapport biedt een uiteenzetting van welke kennis wel en niet beschikbaar is over dit onderwerp en geeft meer inzicht in de verschillende factoren die van invloed zijn op de «keuze» van een asielmigrant voor een bepaald bestemmingsland.

Het onderzoek richt zich onder meer op de vraag in hoeverre er van het Nederlandse asielbeleid «een aanzuigende werking» uitgaat, in de zin van invloed op het aantal asielmigranten dat naar Nederland komt. Daarop geeft het onderzoek een genuanceerd antwoord.

De onderzoekers schrijven dat uit literatuuronderzoek en een expertmeeting geen eenduidig beeld naar voren komt van 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. Evenmin hebben de literatuur en de expertbijeenkomst geleid tot een eenduidig beeld over de mate waarin aanpassingen in asielbeleid invloed hebben op de instroom van asielmigranten.

Vanuit die conclusies is dus niet te onderbouwen dat het Nederlandse asielbeleid een «aanzuigende werking» heeft, schrijven de onderzoekers. Als het gevoerde asielbeleid invloed heeft op het besluit om naar Nederland te komen, dan is dat met name in de latere fases van het asielproces. Kwantitatieve studies wijzen in dat verband op de invloed van de mate van kans op toekenning van een asielaanvraag (het inwilligingspercentage) en de mogelijkheden voor gezinshereniging. Verschillen zijn van invloed, zo blijkt uit sommige onderzoeken. Strenger toelatingsbeleid in het ene land kan leiden tot meer asielmigranten in andere landen.

Het rapport stelt verder dat veiligheid bepalend is voor het besluit het land van herkomst of doorreis te verlaten en dat er slechts beperkt van een keuze kan worden gesproken. Wanneer asielmigranten zich al in de Europese Unie bevinden, volgt uit een aantal studies dat asielbeleid – en daarmee dus de mogelijke verschillen in beleid tussen lidstaten – een rol speelt in de afweging in welk land asiel aan te vragen. Dit ondersteunt het streven van het kabinet naar een gemeenschappelijk Europees asielbeleid en ik zal mij daar dan ook onverminderd voor blijven inzetten.

Het rapport geeft daarmee geen wetenschappelijk uitsluitsel in de maatschappelijke en politieke discussie over de vraag in hoeverre Nederland met beleidsmatige maatregelen invloed uit kan oefenen op de instroom van asielzoekers. Het is evenwel een nuttige bron van informatie in het formuleren van het asielbeleid onder een nieuw kabinet.

Bevindingen

Asielmigratie is een complex en fluïde proces

Het rapport gaat in op de verschillende factoren (ook wel «drivers» genoemd¹) die van invloed kunnen zijn op het besluit van een asielmigrant om zijn land van herkomst te verlaten en op diens «keuze» voor een bestemmingsland. Het onderzoek laat zien dat het gewenste land van bestemming gedurende het migratieproces verandert, afhankelijk van de (on)mogelijkheden die asielmigranten onderweg tegenkomen. Het keuzeproces voor een bepaalde vluchtroute en land van bestemming, vindt niet op één moment plaats en kan veranderen gedurende de reis. Ook toeval speelt hierin een rol. Gedurende het migratieproces kan de invloed van de drivers veranderen en kunnen bepaalde drivers – afhankelijk van de fase van het migratieproces – meer of minder van belang zijn. Ook wijst het rapport er op dat de migratiedrivers zowel tussen groepen, als tussen individuen kunnen verschillen.

Veiligheid en netwerk zijn de belangrijkste migratiedriver voor asielmigranten

Het rapport meldt dat conflict, oorlog, geweld, politieke onveiligheid, hongersnoden, natuurrampen en het ontbreken van voldoende hoop op een beter leven, de belangrijkste redenen vormen voor asielmigranten om hun land te verlaten. Een andere belangrijke migratiedriver is de sociaal-culturele. Familie, vrienden en andere sociale netwerken vormen een belangrijke bron van informatie over mogelijke bestemmingslanden en migratieroutes. Ook kan het netwerk belangrijke sociale, psychologische en praktische steun geven.

¹ Het rapport onderscheidt de volgende drivers: demografisch, economisch, ecologisch, human development, politiek-institutioneel (waaronder asielbeleid), veiligheid, supranationaal, sociaal-cultureel en individueel.

Andere drivers, waaronder asielbeleid, zijn secundair en spelen pas vaak later in het proces een rol

Het rapport concludeert dat andere migratiedrivers in samenhang met elkaar ook invloed hebben op het asielmigratieproces, maar dat die secundair zijn aan de veiligheids- en sociaal-culturele-drivers. Met name later in het asielmigratieproces spelen andere drivers een rol; zeker als asielmigranten al in de Europese Unie zijn, kunnen ook drivers zoals onderdelen uit het asielbeleid en arbeidsmogelijkheden meer invloed hebben dan daarvoor.

Kennis over het asielbeleid in het (mogelijke) bestemmingsland en de gevolgen daarvan

Het netwerk van een asielmigrant vormt de belangrijkste bron van informatie over het asielbeleid in een (mogelijk) bestemmingsland. Asielmigranten voeren geen uitgebreid vergelijkend onderzoek naar het asielbeleid uit in verschillende landen. Ze laten zich vooral informeren door hun netwerk, dat daarmee bepalend is voor hun kennis over asielbeleid.

Het rapport meldt dat er uit het bestaande wetenschappelijk onderzoek geen eenduidig beeld naar voren komt over de mate waarin asielmigranten kennis hebben over het asielbeleid in verschillende landen. Sommige asielmigranten lijken slechts over zeer beperkte kennis te beschikken, terwijl anderen redelijk tot goed geïnformeerd lijken te zijn. Daarbij geldt dat de kennis van asielmigranten over het asielbeleid in de loop van het migratieproces toeneemt. Het rapport concludeert dat er geen eenduidig beeld is in welke mate het hebben van kennis over het asielbeleid een rol speelt bij de «keuze» voor een bepaald land.

Bij het verlaten van hun herkomstland hebben asielmigranten vaak nog geen keuze gemaakt over hun bestemmingsland. Kennis over mogelijke bestemmingslanden ontstaat en ontwikkelt zich gedurende de reis. Het effect van de aanwezigheid van netwerken in landen van bestemming heeft meer invloed op waar asielmigranten naartoe reizen dan het gevoerde asielbeleid, aldus het rapport. Het lijkt erop dat niet zo zeer de specifieke informatie als wel de bron van die kennis, het sociale netwerk, een belangrijke factor is voor het (mede) bepalen van een land van bestemming. In dit kader meldt het rapport ook dat uit meerdere onderzoeken blijkt dat de belangrijkste reden dat asielmigranten voor Nederland kiezen, een sociaal netwerk is alsmede de mogelijkheid zich te herenigen met familie en/of vrienden.

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

Het rapport vermeldt dat er geen eenduidig beeld is over de wisselwerking tussen het gevoerde asielbeleid en de instroom van asielmigranten in dat land. 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 invloed hebben. 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. Vanuit deze conclusies is het volgens het onderzoeksrapport dan ook niet te onderbouwen dat het Nederlandse asielbeleid een aanzuigende werking heeft.

Binnen asielbeleid hebben toekenningscriteria en gezinsherenigingsregels mogelijk de meeste invloed

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.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg