

## Regionale verschillen in uitvoering van asielbeleid

### 1. Inleiding

In de discussie over de wenselijkheid van de verdere aanscherping van het asielbeleid wordt vaak gerefereerd aan het percentage afgewezen asielzoekers. Een hoog percentage wordt aangevoerd als bewijs dat verdere aanscherping inderdaad wenselijk is, omdat het zou betekenen dat een groot deel van de asielzoekers ten onrechte om bescherming vraagt in Nederland. Opvallend is dat er wel wordt gediscussieerd over de hoogte van het percentage afgewezen asielzoekers (zie bijvoorbeeld Doornbos en Groenendijk 2001), maar niet over de vraag in hoeverre dit daadwerkelijk een goede indicator is voor de rechtmatigheid van de asielaanvragen. Blijkbaar is men het erover eens dat de instantie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het asielbeleid – de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) – er goed in slaagt ‘echte’ asielzoekers te scheiden van ‘economische’ vluchtelingen.<sup>2</sup>

Dit is uiteraard ook wat deze uitvoeringsinstantie zelf beoogt. Asielzoekers die niet meteen als kansloos uit de procedure worden gehaald, worden voor nader ‘onderzoek’ naar een onderzoeks- en opvangcentrum (verder: opvangcentrum) doorgestuurd. Dit onderzoek is gericht op ‘waarheidsvinding’, zo stelt de IND. De gebruikte termen suggereren dat de rechtmatigheid van de aanvragen wordt getoetst aan de hand van feiten in plaats van meningen. In de opleiding en de werkbegeleiding wordt er ook op gehamerd dat het erop aankomt te beargumenteren hoe geloofwaardig een aanvraag is en niet hoe geloofwaardig men die vindt. Het streven van de IND is er dus op gericht om subjectieve beslissingen uit te bannen. Daarmee tracht deze dienst het ideaaltype van de bureaucratie volgens Max Weber zo dicht mogelijk te benaderen. Dit komt erop neer dat de uitkomsten van beslissingen volledig voorspelbaar zijn, omdat ze louter zijn gebaseerd op de mechanische toepassing van formele regels op individuele gevallen (Gerth en Mills 1958).

Toch is het maar de vraag in hoeverre de IND dit doel bereikt. Inmiddels zijn er talloze studies verschenen die laten zien dat de meeste uitvoeringsinstanties ver van Webers ideaaltype van de bureaucratie verwijderd blijven.

Functionarissen beschikken meestal over een zekere mate van vrijheid om over de wijze van toepassing van formele regels te besluiten (Bakker en Van Waarden 1999: 15) en benutten deze vrijheid verschillend. Dit heeft als consequentie dat vergelijkbare gevallen tot verschillende uitkomsten leiden (Van der Veen 1997: 8). Anders geformuleerd kan men stellen dat discretionaire ruimte rechtsongelijkheid in de hand werkt. Hiervan is overigens niet alleen sprake op het individuele niveau van afzonderlijke functionarissen, maar ook op het bovenindividuele niveau van instituties als afdelingen, organisaties of gemeenten. Ook die hebben vaak veel vrijheid om een eigen gedragslijn te bepalen (Engbersen 1995). Bepaalde uitvoeringspraktijken zijn echter gevoeliger voor rechtsongelijkheid dan andere.

Dit geldt in de eerste plaats voor praktijken met een hoge regeldichtheid en snel wisselende regels (vergelijk Van der Veen 1990). In deze omstandigheden is de kans groot dat verkeerde of verouderde regels worden toegepast. Ten tweede werken complexe en algemene regels ongelijke uitkomsten in de hand. Deze bieden ruimte aan verschillende interpretaties. Ten slotte zijn uitvoeringspraktijken die voor gegevens grotendeels afhankelijk zijn van hun cliënten, vatbaar voor rechtsongelijkheid. Aan de ene kant kan niet voetstoots worden aangenomen dat cliënten de waarheid spreken, omdat zij belanghebbenden zijn. Aan de andere kant mag dit ook niet zonder meer worden uitgesloten. Deze onzekerheid over de betrouwbaarheid van de gegevens roept veelvuldig de vraag op of ze moeten worden gestaafd aan meer onafhankelijke gegevens. Het verzamelen van laatstgenoemde gegevens is echter vaak niet alleen lastig, maar roept ook ethische vragen op. Controleren of uitkeringsgerechtigden voordeurdelers zijn, is bijvoorbeeld niet alleen erg arbeidsintensief vanwege het huisbezoek dat daarvoor moet worden afgelegd, maar betekent ook dat inbreuk moet worden gemaakt op de privacy van de cliënt. In die gevallen waarbij de betrouwbaarheid van de gegevens onzeker is, hangt de beslissing af van de bereidheid om geloof te hechten aan de gegevens die cliënten aandragen en van de mogelijkheden en morele bezwaren om deze gegevens te staven aan meer onafhankelijke gegevens (Engbersen 1990; Driessens 2001).

De uitvoeringspraktijk van het asielbeleid vertoont alle bovengenoemde kenmerken die het risico van rechtsongelijkheid met zich meebrengen. Allereerst de aard van het regelsysteem. Dat is zeer uitgebreid, omdat aanvragen niet alleen moeten worden getoetst aan internationale verdragen, maar ook aan nationale wetgeving en jurisprudentie. Voorts zorgen politieke besluiten en rechterlijke uitspraken voor constante aanpassingen en vernieuwingen van de regels. Ten slotte is het regelsysteem complex. Zo zijn bijvoorbeeld algemene en landgebonden regels vaak tegelijkertijd van toepassing. Ook wemelt het van de definities, verbijzonderingen en uitzonderingen. De uitgebreidheid, complexiteit en veranderlijkheid van het asielbeleid kan ertoe leiden dat beslissers verkeerde of verouderde regels hanteren of dat ze dezelfde regels verschillend interpreteren, met verschillende uitkomsten tot gevolg.

Dan de gegevens waarop de beslissingen worden gebaseerd. Deze worden grotendeels door de asielzoekers zelf verschaft. De onzekerheid over de betrouwbaarheid van deze gegevens is groot. Aan de ene kant is bekend dat bepaalde asielzoekers hun verhalen aandikken of totaal verzinnen. Aan de andere kant staat ook vast dat schijnbare tegenstrijdigheden in de rapporten van gehoor het resultaat kunnen zijn van taal- en cultuurverschillen tussen de asielzoeker, de tolk en de IND-ambtenaar (Twint 1990; Monnier 1995; Oosting 1995 en 1996; Doornbos 2001). Deze kunnen ook het gevolg zijn van geheugenverlies, dat vooral voorkomt bij vermoede of getraumatiseerde asielzoekers (Cohen 2002; Herily, Scragg en Turner 2002). Meer onafhankelijke gegevens zijn regelmatig niet of nauwelijks te bemachtigen. Dit komt omdat het merendeel van de asielzoekers afkomstig is uit landen die vanwege oorlog, geweld en repressieve machthebbers min of meer zijn afgesloten voor de buitenwereld. Ook als het wel mogelijk is om onderzoek te doen in het herkomstland, is allerm minst zeker dat dit volledig betrouwbare gegevens oplevert. Zo is bijvoorbeeld de kwaliteit van zowel de individuele als de algemene ambtsberichten bekritiseerd (NRC-Handelsblad 1998; Oosting 1998; Bogaers 1999; Leenders 2001). Ten slotte is zelfs de betrouwbaarheid van in Nederland zelf verricht leeftijdsonderzoek omstreden (Van Ree en Schulp en 2001). Dit betekent dat beslissers vaak in onzekerheid verkeren over de betrouwbaarheid van de informatie die asielzoekers zelf verschaffen, zonder dat zij met een gerust hart kunnen terugvallen op gegevens die onafhankelijk van de asielzoeker zijn vergaard. Beslissers kunnen daarom vaak niet anders dan afgaan op hun persoonlijke mening over de geloofwaardigheid van de asielzoeker, ook al is dit formeel niet de bedoeling.

Op grond van de kenmerken van de uitvoeringspraktijk van het asielbeleid mag worden verwacht, dat deze leidt tot rechtsongelijkheid. Dit zou betekenen dat degenen die veronderstellen dat asielzoekers de status krijgen die zij verdienen, ongelijk hebben. Alleen al hierom is een onderzoek naar de mate waarin de uitvoering van het asielbeleid leidt tot rechtsongelijkheid, de moeite waard. Een veel belangrijkere reden hiervoor is dat gelijke kansen op een verblijfsvergunning deel horen uit te maken van een rechtvaardig asielbeleid. En dat de IND dit doel nastreeft, zegt nog niets over de mate waarin ze er feitelijk in slaagt het te realiseren.

294

Onderhavig onderzoek naar rechtsongelijkheid beperkt zich tot het institutionele niveau (zij het dat in de conclusie ook het individuele niveau ter sprake wordt gebracht). Meer in het bijzonder tot de invloed van de regio op de beslissing. Nederland is opgedeeld in vijf regio's, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het asielbeleid. Het is niet alleen de bedoeling om na te gaan in hoeverre het uitmaakt welke regio de aanvraag afhandelt, maar ook om mogelijke verklaringen aan te dragen voor de uitkomsten. In een eerste stap zal worden bezien in hoeverre regio's verschillen naar hun beslissingen in eerste aanleg. In een volgende stap wordt onderzocht in hoeverre eventuele verschillen blijven bestaan, wanneer re-

kening wordt gehouden met een aantal kenmerken van de aanvraag. Dit maakt het mogelijk te bepalen in hoeverre regio's verschillend beslissen over aanvragen die in een aantal essentiële opzichten vergelijkbaar zijn. In een derde stap zal worden nagegaan in hoeverre de bezwaarfase eventuele verschillen tussen regio's naar hun beslissingen in eerste aanleg compenseert. Naarmate dit meer het geval is, neemt het belang van eventuele regionale verschillen in eerst aanleg af. Dit betekent immers dat regionale verschillen zich gedurende de asielprocedure uitmiddelen. In de laatste stap wordt ingegaan op drie mogelijke verklaringen voor de bevindingen.

De resultaten worden besproken in paragraaf 3, nadat in de volgende paragraaf is ingegaan op de data, analysetechniek en operationalisering. In paragraaf 4 komen drie mogelijke verklaringen voor de uitkomsten aan de orde. Paragraaf 5 besluit met conclusies en discussie.

## 2. Data, analysetechniek en operationalisering

### Data

De data zijn afkomstig van Indis. Dit is het informatiesysteem van de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND), waarin administratieve gegevens over elke asielaanvraag worden opgeslagen. Deze gegevens hebben zowel betrekking op een aantal kenmerken van aanvragers, bijvoorbeeld hun naam, geboortedatum en land van herkomst, als op de asielprocedure, bijvoorbeeld de datum van de eerste aanvraag, de afhandelende unit en de genomen beslissing(en). De representativiteit van de bevindingen die zijn gebaseerd op Indis is gegarandeerd, omdat alle aanvragen in het systeem zijn opgenomen. Hier staat tegenover dat een zo omvangrijk administratief systeem onherroepelijk invoerfouten bevat, die helaas binnen het kader van dit onderzoek niet konden worden opgespoord.

De analyse-eenheid betreft asielaanvragen, geen dossiers. Dit betekent dat ook de aanvragen van mensen die een beslissing krijgen die is afgeleid van de hoofdaanvrager, bijvoorbeeld een echtgenote of minderjarige, als aparte cases zijn opgevat. Dit geldt ook voor hernieuwde aanvragen, omdat de beslissing hierop formeel gezien los dient te staan van de beslissing over een eerdere aanvraag. Hernieuwde aanvragen behoren namelijk te worden afgedaan met inachtneming van de op dat moment geldende regels en van de correcties en aanvullingen op de eerdere aanvragen (zogenaamde *ex nunc* beslissingen).

Voor dit onderzoek is allereerst gebruikgemaakt van alle aanvragen waarop tussen juli 1998 en december 2000 in eerste aanleg is beslist. Van dit cohort zijn bovendien alle bezwaarbeslissingen uit de periode juli 1998 tot en met december 2001 in beschouwing genomen. Indien meer bezwaarbeslissingen op dezelfde aanvraag zijn genomen, is alleen de laatste in de analyse opgenomen. Dit zijn de beslissingen die zijn genomen, nadat de rechter een beroep gegrond heeft verklaard. Er is voor begindatum juli 1998

gekozen, omdat toen de laatste regio operationeel werd. Dat was Midden-December 2001 is als einddatum genomen, omdat toen een besluitmoratorium is ingesteld op aanvragen van Afghaanse asielzoekers. Dit is tevens de nationaliteit waartoe onderhavige analyse van de bezwaarfase beperkt blijft (waarover hieronder meer). Dit besluitmoratorium is ingesteld als gevolg van de onzekere situatie die de inval van de Amerikanen in Afghanistan heeft veroorzaakt. De consequentie van de hier gekozen onderzoeksperiode is, dat de nieuwe vreemdelingenwet (vw 2000) maar zeer beperkt van toepassing is. vw 2000 is namelijk pas op 1 april 2001 ingegaan. Zelfs voor de aanvragen waarop tussen april en december 2001 een bezwaarbeslissing is genomen geldt een overgangssituatie, omdat deze oorspronkelijk voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet zijn ingediend. Volgens het overgangsrecht mogen deze bezwaren alleen tot een nieuwe vergunning leiden, als die in het voordeel van de asielzoeker uitvalt (Ficq 2001: 62). Hierna volgende referenties aan het beleid hebben dan ook alleen betrekking op de oude vreemdelingenwet, tenzij anders vermeld.

Van alle aanvragen uit de onderzochte periode (N=112,659) is overigens maar een gedeelte gebruikt voor de analyses (N=77,347). Ten eerste is de analyse beperkt tot de aanvragen die zijn afgedaan in de asielunits. Deze units zijn verantwoordelijk voor de beslissingen in eerste aanleg en in bezwaar. Aanvragen waarop is beslist in units die verantwoordelijk zijn voor de fase die voorafgaat aan de beslissing in eerste aanleg – de zogenaamde verkorte procedure – vallen buiten het kader van onderhavig onderzoek en zijn daarom weggelaten. Dit geldt ook voor de aanvragen die zijn afgedaan in gespecialiseerde units (bijvoorbeeld de unit die zich bezighoudt met verdachten van oorlogsmisdaden), projectunits (bijvoorbeeld de unit ‘toezicht en terugkeer’) en ondersteunende units (bijvoorbeeld ‘ondersteuning primair proces’). Deze units handelen namelijk bijzondere gevallen af, terwijl ze ongelijkmatig over de regio’s zijn verdeeld. De aanvragen waarover de bijzondere units beslissen, doen daarmee afbreuk aan de vergelijkbaarheid van de aanvragen tussen de regio’s en kunnen daarom beter worden weggelaten.

Ook de aanvragen waarop de IND géén beslissing op inhoudelijke gronden heeft genomen blijven buiten beschouwing, omdat ze de vergelijking tussen de regio’s vertroebelen. De IND heeft namelijk niet of nauwelijks invloed op deze beslissingen, terwijl ze wel ongelijk zijn verdeeld over de verschillende regio’s. Dit wil zeggen dat de aanvragen waarop een niet-inhoudelijke beslissing is genomen weliswaar aanleiding geven tot regionale verschillen, maar niet tot verschillen die het gevolg zijn van verschillende beslissingen over vergelijkbare aanvragen, waar het hier juist om draait. De niet-inhoudelijke beslissingen betreffen de volgende zeven categorieën: de asielzoeker is: 1. overleden, 2. genaturaliseerd, waardoor hij automatisch uit de asielprocedure wordt gehaald, of 3. heeft zijn aanvraag ingetrokken. De aanvraag is: 4. vervallen, 5. niet gevonden of er is sprake van: 6. een fictieve weigering; de aanvraag gaat automatisch naar de volgende fase van de

asielprocedure, omdat de voorgeschreven termijn voor het nemen van een beslissing is verstreken. Ten slotte categorie 7. overig.

Voor het antwoord op de vraag in hoeverre eventuele regionale verschillen blijven bestaan wanneer rekening wordt gehouden met een aantal kenmerken van de aanvraag, vindt een verdere inperking plaats tot aanvragen van Afghaanse asielzoekers (N=11,403).<sup>3</sup> Het herkomstland bepaalt in belangrijke mate de uitkomst van de asielprocedure (Doornbos en Groenendijk 2001) en mag daarom in deze analyse niet ontbreken. In de praktijk is een zinvolle vergelijking tussen de regio's alleen mogelijk voor Afghaanse aanvragen. Dit heeft eerst en vooral te maken met de organisatie van de IND. Vier van de vijf regio's beslissen alleen op aanvragen die in de eigen regio zijn ingediend, ongeacht de kenmerken van de asielzoeker. De vijfde regio (Midden) beslist over specifieke categorieën asielzoekers, ongeacht de plaats in Nederland waar zij hun aanvraag indienen. Dit wil zeggen dat Midden de enige niet-territoriaal gebonden regio is. In de hier onderzochte periode handelde Midden vrijwel alleen aanvragen af van Afghanen en voormalig Joegoslaven (dat wil zeggen Joegoslaven, Bosniërs en Kroaten). Dit betekent dat deze regio niet met de andere kan worden vergeleken waar het de aanvragen uit de meer dan honderdvijftig andere herkomstlanden betreft, omdat ze hierover niet of nauwelijks heeft beslist. Omgekeerd is het wel mogelijk de andere regio's met Midden te vergelijken waar het aanvragen van Afghanen en voormalig Joegoslaven betreft. Dit komt omdat de capaciteit van Midden onvoldoende was om deze aanvragen allemaal zelf af te doen. De andere regio's hebben hierop dus ook geregeld beslist (zij het aanzienlijk minder vaak dan Midden). Van de twee overgebleven nationaliteiten zijn de voormalig Joegoslaven nauwelijks bruikbaar voor de doelstellingen van onderhavig onderzoek. Dit heeft als reden dat in de hier onderzochte periode slechts een klein aandeel van hen een vergunning in eerste aanleg heeft ontvangen: 6.0% van de voormalig Joegoslaven tegen 70.8% van de Afghanen. Dit maakt de vergelijking tussen regio's naar voormalig Joegoslaven weinig zinvol, omdat de afhankelijke variabele – de beslissing – nauwelijks varieert. Kortom: de vraag in hoeverre regionale verschillen in beslissingen blijven bestaan onder constanthouding van verschillende kenmerken van de aanvraag, kan alleen worden beantwoord ten aanzien van Afghanen. Een voordeel is overigens dat in de hier onderzochte periode Afghanen na Irakezen de grootste categorie asielzoekers waren.

#### Controlevariabelen

Om de vraag te kunnen beantwoorden in hoeverre regio's verschillende beslissingen nemen over vergelijkbare aanvragen is een inperking tot Afghaanse aanvragen weliswaar noodzakelijk, maar niet voldoende. Behalve het herkomstland zijn er andere variabelen waarvan op voorhand mag worden verwacht dat ze niet alleen van invloed zijn op de beslissingen, maar ook mogelijk samenhangen met de regio. Deze variabelen zouden een

eventueel effect van de regio op de beslissingen kunnen wegverklaren. Dit zou betekenen dat regio's verschillen, omdat ze aanvragen met verschillende slaagkansen te verwerken krijgen en niet omdat ze het asielbeleid verschillend uitvoeren. Deze mogelijkheid kan worden uitgesloten door voor deze variabelen te controleren. De controlevariabelen bestaan uit de datum waarop de aanvraag is ingediend en de leeftijd en het geslacht van de asiel-aanvrager.

De *aanvraagdatum* is van belang in verband met de invoering van twee Tussentijdse Berichten Vreemdelingencirculaire (TBV's), namelijk TBV 98/30 en TBV 2000/16. Beide zijn bedoeld om een tijdelijke verblijfsvergunning te onthouden aan asielzoekers die afkomstig zijn uit één van de door de Nederlandse overheid aangewezen probleemlanden en die in een veilig derde land hebben verbleven. In TBV 98/30 staat dat geen tijdelijke vergunning mag worden afgegeven aan asielzoekers die na hun vlucht uit het herkomstland langer dan twee weken in een veilig derde land hebben verbleven alvorens in Nederland asiel aan te vragen. In TBV 2000/16 staat dat dit ook voor een verblijf van korter dan twee weken kan gelden. Eerstgenoemde TBV is van toepassing op aanvragen die tussen 20 december 1998 en 30 juli 2000 zijn ingediend en laatstgenoemde op aanvragen uit de periode daarna. Het uitgangspunt van beide TBV's is dat asielzoekers die via een veilig derde land naar Nederland zijn gevlucht voor de slechte algemene situatie in hun herkomstland, ook in dat land asiel kunnen aanvragen. Asielzoekers die in aanmerking komen voor een permanente vergunning, omdat ze persoonlijk te vrezen hebben voor vervolging of onmenselijke behandeling zijn uitgesloten van deze maatregel, omdat het risico dat een 'veilig' derde land deze mensen toch uitzet naar het herkomstland niet helemaal kan worden uitgesloten. Het is vooral van belang om hier rekening te houden met deze TBV's, omdat ze veelvuldig zijn toegepast op Afghanen. Vele Afghaanse asielzoekers verbleven namelijk voor langere tijd in Pakistan voordat zij naar Nederland kwamen, terwijl de Nederlandse overheid Pakistan als een veilig derde land beschouwde. Naar verwachting heeft de invoering van beide TBV's ertoe geleid dat meer tijdelijke vergunningen worden afgegeven voor aanvragen die tot en met 20 december 1998 zijn ingediend dan voor aanvragen van daarna.

298

Van het *geslacht* is bekend dat mannen weliswaar vaker asiel aanvragen dan vrouwen, maar dat zij minder kans maken op een vergunning (Spijkerboer 1999; Van Wetten, Dijkhoff en Heide 1998: 48). Als Spijkerboer gelijk heeft, dan heeft het geslacht hier overigens geen invloed op de beslissing. Zijn verklaring voor de ongelijkheid tussen de seksen is namelijk dat vrouwen vaker afkomstig zijn uit probleemlanden dan mannen. Dat kan hier onmogelijk de verklaring zijn, omdat de analyse beperkt blijft tot een en dezelfde nationaliteit.

De *leeftijd* is vooral van belang vanwege het onderscheid tussen minderjarigen en meerderjarigen. Niet-alleenstaande minderjarigen krijgen dezelfde status als hun begeleiders (een zogenaamde afgeleide status) of krij-

gen een vergunning voor verblijf bij een ouder wanneer hun eigen aanvraag wordt afgewezen, maar die van de ouders niet. Voor alleenstaande minderjarige asielzoekers is een aparte vergunning in het leven geroepen, de zogenaamde ama-vergunning. Op grond van dit minderjarigenbeleid mag worden verwacht dat minderjarigen vaker een vergunning krijgen dan meerderjarigen.

#### Analysetechniek

Hier zijn zowel de regio (een van de onafhankelijke variabelen) als de beslissing (de afhankelijke variabele) van nominaal meetniveau. Dit betekent dat een techniek die is gebaseerd op loglineaire analyse het meest voor de hand ligt. Hier is gekozen voor *Multinomiale Logistische Regressie* in plaats van *General Loglinear Analysis*, omdat deze techniek behalve parameterschattingen ook een benadering van het totale percentage verklaarde variantie weergeeft (door middel van een pseudo- $R^2$ ). De parameterschattingen zijn de *log odds ratio's*. Die geven weer hoe groot de kans is dat een geval in een bepaalde categorie valt en niet in een andere (bijvoorbeeld de kans dat een vrouw een permanente vergunning ontvangt versus de kans dat zij wordt afgewezen in vergelijking tot dezelfde kansen voor een man) (Knoke en Burke 1980: 9).

Bij loglineaire analysetechnieken is het aantal variabelen dat in de modellen kan worden opgenomen, begrensd. Dit komt omdat de kans op lege cellen met een lage verwachte celvulling – zogenaamde *sampling zero's* – groter is naarmate het aantal cellen toeneemt. Hoe meer *sampling zero's*, hoe minder betrouwbaar de resultaten. Om deze reden dient het totaal aantal cellen beperkt te blijven. Dit is hier gebeurd door zowel het aantal variabelen als het aantal categorieën per variabele tot een minimum te beperken.

#### Operationalisering

Beslissing in eerste aanleg. Er kunnen grofweg vier beslissingen op inhoudelijke gronden worden onderscheiden: 1. A-status, 2. Vtv-hum (dat wil zeggen vergunning tot verblijf op humanitaire gronden), 3. Vvtv (dat wil zeggen vergunning voor tijdelijk verblijf) en 4. Afwijzing. De eerste twee beslissingen zijn hier samengevoegd, omdat ze beide op individuele gronden worden toegekend en een (semi-)permanent karakter hebben. De vtv is daarentegen van tijdelijke aard en wordt afgegeven op grond van categoriaal beschermingsbeleid. Dit wil zeggen dat alle asielzoekers die afkomstig zijn uit een van de probleemlanden die de Nederlandse overheid heeft aangewezen, in aanmerking komen voor tijdelijke bescherming, ongeacht hun persoonlijke asielmotieven. De drie onderscheiden beslissingen hebben de volgende verdeling in percentages: 1. Afwijzing (29,3%), 2. Tijdelijke verblijfsvergunning (62,0%) en 3. Permanente verblijfsvergunning (8,8%).<sup>4</sup>



Hoogste status na eerste aanleg en bezwaar. Deze variabele wordt gebruikt om na te gaan in hoeverre de bezwaarfase eventuele regionale verschillen naar beslissingen in eerste aanleg compenseert. Een bezwaar kan lager, even hoog of hoger uitvallen dan een beslissing in eerste aanleg. Zij is lager indien in bezwaar een vergunning wordt ingetrokken die in eerste aanleg is afgegeven (IND 2000: 17). Deze uitkomst blijft hier buiten beschouwing, omdat anders ten onrechte wordt genegeerd dat een asielzoeker tenminste tijdelijk bescherming in Nederland heeft gekregen (vergelijk Doornbos en Groenendijk 2001: 247). De beslissing is even hoog als het bezwaar op de beslissing in eerste aanleg wordt afgewezen. Ze valt hoger uit bij inwilliging van het bezwaar. Een hogere status kan een omzetting betekenen van een afwijzing in een tijdelijke of een permanente vergunning, of van een tijdelijke vergunning in een permanente. De hoogste status na eerste aanleg en bezwaar is als volgt verdeeld: 1. Afwijzing (26.8%), 2. Tijdelijke vergunning (59.3%), 3. Permanente vergunning (13.8%).<sup>5</sup>

Regio. De IND is verdeeld in vijf regio's, die overeenkomen met de indeling van de politieregio's. De verdeling van de beslissingen over de verschillende regio's in percentages ziet er als volgt uit: 1. Zuidwest (4.7%), 2. Zuidoost (10.7%), 3. Noordoost (5.9%), 4. Noordwest (2.1%) en 5. Midden (76.6%).

De aanvraagdatum. De aanvraagdatum is van belang in verband met de TBV's 98/30 en 2000/16, die het mogelijk maken een tijdelijke vergunning af te wijzen op grond van het verblijf in een veilig derde land. Op aanvragen die tot en met 20 december 1998 zijn ingediend, mag het verblijf in een veilig derde land niet worden tegengeworpen en op aanvragen van daarna wel. De datum van aanvraag is als volgt verdeeld: 1. Tot en met 20 december 1998 (39.6%), 2. Na 20 december (60.4%).

Geslacht asielzoeker. 1. Man (61.1%), 2. Vrouw (38.9%).

Leeftijd asielzoeker. 1. Minderjarig (44.3%), 2. Meerderjarig (55.7%).

*De beslissing in eerste aanleg: alle aanvragen*

In een eerste stap gaan we aan de hand van een bivariate analyse na in hoeverre regio's verschillen naar hun beslissing in eerste aanleg. In deze stap houden we dus nog geen rekening met verschillende kenmerken van de aanvragen. Tabel 1 laat zien dat de verschillen aanzienlijk zijn. Vooral de afwijkende positie van Midden valt op. Deze regio kent verreweg het vaakst een tijdelijke vergunning toe en (mede hierdoor) het minst vaak een afwijzing. Het ligt echter voor de hand dat deze afwijkende positie ten minste

ten dele wordt veroorzaakt doordat Midden in vergelijking met de andere regio's veel meer Afghaanse aanvragen afhandelt. Afghanen krijgen namelijk verhoudingsgewijs vaak een tijdelijke vergunning. Op alle aanvragen krijgt 15.2% een tijdelijke vergunning, terwijl dat in het geval van de Afghaanse aanvragen 62.0% is. Het blijkt echter dat ook de andere regio's onderling aanzienlijk verschillen. Zuidwest en Zuidoost verlenen vaker een status dan Noordoost en zeker dan Noordwest. In de volgende stap wordt nagegaan in hoeverre regionale verschillen blijven bestaan, wanneer de analyse wordt beperkt tot Afghanen en onder controle van de leeftijd en het geslacht van de asielzoeker en de aanvraagdatum.

**Tabel 1**

*Beslissing in eerste aanleg naar regio (Percentages, absolute aantallen tussen haakjes, N=77,347).*

Regio	Permanente vergunning	Tijdelijke vergunning	Afwijzing	Totaal
Zuidwest	11.4	11.8	76.9	(14,126) 100.0
Zuidoost	10.2	13.2	76.6	(18,212) 100.0
Noordoost	9.0	8.8	82.1	(23,977) 100.0
Noordwest	5.4	3.1	91.4	(7,384) 100.0
Midden	8.6	39.5	51.9	(13,648) 100.0
Totaal %	(7,218) 9.3	(11,789) 15.2	(58,340) 75.4	(77,347) 100.0

Cramer's V=0.23, p<0.001

*De beslissing in eerste aanleg: Afghanen*

In het model dat hier is getoetst, zijn alleen de significante interactie-effecten opgenomen.<sup>6</sup> De resultaten van de toetsing van dit model staan weergegeven in tabel 2. Hieruit blijkt dat de regio nog altijd effect heeft op de beslissing in eerste aanleg. De regio verklaart zelfstandig 4.4% van de totale pseudo verklaarde variantie op het totaal van 11.4% (tabel 2, onderaan). Daarenboven verklaart de regio in combinatie met de aanvraagdatum een deel van de 1.0% waarvoor de interactie-effecten verantwoordelijk zijn.

**Tabel 2**

Asielbeslissing in eerste aanleg over Afghanistan naar regio, aanvraagdatum en leeftijd en geslacht asielzoeker (Multinomiale logistische regressie, Log Odds ratio's (B's), N=11,385, waarvan Afwijzing=3,329, tijdelijke vergunning=7,055 en permanente vergunning=1,001).<sup>1,2</sup>

	Tijdelijke vs afwijzing	Permanent vs afwijzing
<i>Regio (vs midden)</i>		
Zuidwest	-1.2***	-1.2**
Zuidoost	0.2	0.5
Noordoost	-1.4***	-0.9***
Noordwest	-3.1***	-1.6***
<i>Aanvraagdatum (vs Na 20 december 1998)</i>		
Tot en met 20 december 1998	1.0***	0.5**
<i>Leeftijd (vs Meerderjarige)</i>		
Minderjarige	0.1	0.2
<i>Geslacht (vs Vrouw)</i>		
Man	-0.3***	-0.3**
<i>Regio*Aanvraagdatum (vs Midden* t/m 20 dec. 1998)</i>		
Zuidwest* t/m 20 dec. 1998	1.0***	1.8***
Zuidoost* t/m 20 dec. 1998	0.1	-1.0*
Noordoost* t/m 20 dec. 1998	1.2***	1.2***
Noordwest* t/m 20 dec. 1998	1.6***	1.3*
<i>Leeftijd* geslacht (vs meerderjarige*man)</i>		
Minderjarige*man	0.3**	0.7***
Intercept (B)	-1.4***	0.6***
-2 Log Likelihood	380.8***	
<i>Nagelkerke pseudo R<sup>2</sup></i>		
– alleen controlevariabelen	6.0	
– controlevariabele + regio	10.4	+4.4
– controlevariabelen + regio + interacties	11.4	+1.0

~ p<0.1 \*p<0.05 \*\*p<0.01 \*\*\*p<0.001

1. De verhoudingen tussen het toekennen van een tijdelijke versus een permanente vergunning is niet in de tabel weergegeven, omdat deze gelijk is aan het verschil tussen beide wel in de tabel afgebeelde ratio's.

2. Deze analyse voldoet aan de richtlijn dat meer dan tachtig procent van alle cellen een verwachte celfrequentie heeft van boven de vijf, indien sprake is van sampling zero's (Agresti, 1996: 194). 81% van de cellen voldoet hieraan (97:120).

302

Bezien we het effect van de regio, dan komt Zuidoost als de minst strenge regio naar voren. Het is de enige regio die in vergelijking met Midden zowel vaker tijdelijke als permanente vergunningen afgeeft (B=0.2 respectievelijk B=0.5). Deze verschillen zijn echter niet significant. De overige regio's ver-

schillen wel significant van Midden. Ze verstrekken zowel minder tijdelijke als permanente vergunningen. Zuidoost en Midden voeren kortom het beleid ruimhartiger uit dan Noordoost, Zuidwest en Noordwest, waarbij de verschillen tussen Zuidoost en Noordwest het grootst zijn.

Het interactie-effect van de regio en de aanvraagdatum levert ook een belangrijk resultaat op. In vergelijking met Midden verlenen de strenge regio's (Zuidwest, Noordoost en Noordwest) vaker vergunningen op aanvragen die zijn ingediend voordat het verblijf in een veilig derde land kon worden tegengeworpen – namelijk op aanvragen die tot en met 20 december 1998 zijn ingediend –, terwijl voor de minst strenge regio (Zuidoost) het tegenovergestelde geldt met betrekking tot de permanente vergunningen. Zuidoost kent in vergelijking met Midden namelijk juist minder permanente vergunningen toe aan aanvragen die tot en met 20 december zijn ingediend. Omgekeerd geformuleerd betekent dit dat de strenge regio's vaker afwijzend beslissen op de meest recente aanvragen dan de milde regio's. Met andere woorden: de regionale verschillen zijn in de loop van de tijd toegenomen.

Ook alle controlevariabelen blijken effect te hebben op de beslissing in eerste aanleg. Ten eerste worden er minder tijdelijke vergunningen afgegeven op aanvragen die na 20 december 1998 zijn ingediend dan op aanvragen uit de periode daarvoor, zoals op grond van de invoering van de TBV's 'verblijf in een veilig derde land' mocht worden verwacht. Toch is het niet waarschijnlijk dat de invloed van de aanvraagdatum hieraan moet worden toegeschreven. De reden hiervan is dat er ook minder permanente vergunningen worden afgegeven op aanvragen die na 20 december zijn ingediend, terwijl het verblijf in een veilig derde land in deze gevallen niet mag worden tegengeworpen. Het ligt dan ook meer voor de hand om het effect van de aanvraagdatum te interpreteren als het gevolg van een meer algemene aanscherping van het asielbeleid onder invloed van het veranderde politieke klimaat van de afgelopen jaren. Dit blijkt ook uit het feit dat de datum waarop de beslissing is genomen, een vergelijkbaar effect heeft als de aanvraagdatum: aanvragen waarop recent is beslist ontvangen minder vaak een tijdelijke en een permanente vergunning dan aanvragen waarop langer geleden een beslissing is genomen (resultaat niet in tabel 2 weergegeven).<sup>7</sup> Dit neemt niet weg dat de invoering van de TBV's zelf kan worden gezien als een indicatie van de algehele aanscherping van het beleid.

303

Ten tweede blijkt wederom dat mannen vaker asiel aanvragen dan vrouwen (namelijk 61.1% van het totaal), maar minder vaak een tijdelijke en een permanente vergunning krijgen. Dit verschil kan niet worden begrepen uit het feit dat mannen minder vaak afkomstig zijn uit probleemlanden dan vrouwen, zoals Spijkerboer veronderstelt, aangezien het hier uitsluitend Afghanen betreft. Het is belangrijk om te achterhalen wat dan wel de oorzaak van dit sekseverschil is, omdat zowel in de nationale als internationale literatuur automatisch wordt verondersteld dat het asielrecht vrouwen benadeelt, terwijl keer op keer blijkt dat dit hen juist bevoordeelt.

Ten slotte stemt het leeftijdseffect maar gedeeltelijk overeen met de verwachting. Het klopt dat minderjarigen beter af zijn dan meerderjarigen, maar opmerkelijk genoeg geldt dit uitsluitend voor het mannelijke deel hiervan. Ook hiervoor heb ik geen passende verklaring.

#### *De hoogste beslissing na eerste aanleg en bezwaar*

In tabel 3 staat weergegeven in hoeverre de bezwaarfase de regionale verschillen naar beslissingen in eerste aanleg compenseert. Hiervan blijkt geen sprake. Hoewel het percentage pseudo verklaarde variantie met 10.4% iets lager ligt dan in de vorige analyse, blijkt dit niet het gevolg van een afgenomen effect van de regio. Integendeel: de invloed van de regio op de hoogste beslissing na eerste aanleg en bezwaar stijgt zelfs van 4.4 naar 5.0%, terwijl het interactie-effect tussen de regio en de aanvraagdatum nauwelijks even sterk blijft. De positie die de verschillende regio's innemen tot elkaar blijft ook min of meer ongewijzigd. Dit geldt evenzeer voor de verandering van de regionale verschillen in de loop van de tijd. Het enige opvallende verschil is dat minderjarigen na bezwaar als gehele categorie wel beter af zijn dan meerderjarigen. Het is echter nog steeds zo dat minderjarige mannen beter af zijn dan minderjarige vrouwen. Deze verschuiving laat onverlet dat de bezwaarfase de regionale verschillen die ontstaan in de fase die daaraan voorafgaat, in het geheel niet compenseert.

#### *Conclusie*

Voor asielzoekers maakt het dus verschil welke regio hun aanvraag in eerste aanleg in behandeling neemt. Dit blijft zo wanneer rekening wordt gehouden met de nationaliteit, de leeftijd en het geslacht van de asielzoeker en de aanvraagdatum. Deze verschillen zijn bovendien in de loop van de tijd toegenomen. Ten slotte verkleint de bezwaarfase de rechtsongelijkheid die de beslissing in eerste aanleg voortbrengt, niet.

Tabel 3

Hoogste vergunning na asiel en bezwaar voor Afghanen naar regio, aanvraagdatum en leeftijd en geslacht asielzoeker (Multinomiale logistische regressie, Log Odds ratio's (B's), N=10,785, waarvan Afwijzing=2,894, tijdelijke vergunning=6,397 en permanente vergunning=1,494).<sup>3</sup>

	Tijdelijke vs afwijzing	Permanente vs afwijzing
<i>Regio (vs midden)</i>		
Zuidwest	-1.1***	-0.7*
Zuidoost	0.1	0.5
Noordoost	-1.4***	-0.6***
Noordwest	-3.7***	-1.8***
<i>Aanvraagdatum (vs Na tvb)</i>		
Vóór tvb	0.8***	0.9***
<i>Leeftijd (vs Meerderjarige)</i>		
Minderjarige	0.2*	0.2~
<i>Geslacht (vs Vrouw)</i>		
Man	-0.3***	-0.3**
<i>Regio*Aanvraagdatum (vs Midden* vóór tvb)</i>		
Zuidwest* vóór tvb	1.2***	0.9***
Zuidoost* vóór tvb	0.5	-1.0*
Noordoost* vóór tvb	1.4***	0.8***
Noordwest* vóór tvb	2.2***	1.2*
<i>Leeftijd* geslacht (vs meerderjarige*man)</i>		
Minderjarige*man	0.2~	0.5***
Intercept (B)	-0.9***	0.6***
-2 Log Likelihood	393.6***	
<i>Nagelkerke pseudo R<sup>2</sup></i>		
- alleen controlevariabelen	4.3	
- controlevariabele + regio	9.3	+5.0
- controlevariabelen + regio + interacties	10.4	+1.1

- p<0.1 \*p<0.05 \*\*p<0.01 \*\*\*p<0.001

3. Ook deze analyse voldoet weer aan de richtlijn dat meer dan tachtig procent van alle cellen een verwachte celfrequentie heeft van boven de vijf, indien sprake is van *sampling zero's*. 83% van de cellen voldoet hieraan (100:120).

#### 4. Drie potentiële verklaringen

De conclusie dat er verschillen bestaan tussen de afdoeningprofielen van de verschillende regio's roept natuurlijk de vraag op waardoor deze worden veroorzaakt. Er dienen zich ten minste drie mogelijke verklaringen aan.

De eerste heeft betrekking op de doorwerking van regionale verschillen in rechterlijke uitspraken op de uitvoering van het asielbeleid en heb ik af-

geleid uit het onderzoek van Doornbos en Sellies (1997). Zij vergelijken de aanmeldcentra Schiphol (Noordwest), Zevenaar (destijds Noordoost, tegenwoordig Midden) en Rijsbergen (Zuidoost) naar het functioneren van het overleg tussen de IND en rechtsbijstand. Hieruit komt Schiphol als strengste naar voren. Asielzoekers lopen hier evenveel kans om afgewezen te worden in de verkorte procedure, terwijl er meer aanvragen uit kansrijke landen worden verwerkt dan in beide andere aanmeldcentra (Doornbos en Sellies 1997: 46). Dit brengt met zich mee dat rechtshulpverleners op Schiphol het vaakst een zwaarwegend advies indienen om de aanvraag meteen door te sturen naar een opvangcentrum, maar dat deze hier beduidend minder vaak worden opgevolgd dan in Zevenaar en Rijsbergen (Doornbos en Sellies 1997: 61).

De onderzoekers suggereren dat de opstelling van de rechtbank in Haarlem een belangrijke oorzaak is van de afwijzende opstelling van het aanmeldcentrum Noordwest. Deze staat zowel bij IND-medewerkers als bij rechtshulpverleners bekend als streng. De uitspraken van de rechter vallen in de praktijk echter meestal in het voordeel uit van de IND (Doornbos en Sellies, 1997: 75). Dit zegt des te meer, omdat verschillende IND-medewerkers er openlijk voor uitkomen dat ze bewust bezwaren uitlokken om te testen hoe ver ze kunnen gaan bij het opnemen van aanvragen in de verkorte procedure. Dat zij desondanks toch meestal door de rechter in het gelijk worden gesteld, heeft allereerst tot gevolg dat aanvankelijke twijfel verdwijnt om aanvragen die als grensgevallen worden beschouwd in de verkorte procedure op te nemen. Deze gevallen worden met andere woorden tot 'normaal' beleid verheven. Bovendien brengt dit een onverzettelijke en weinig toegeeflijke houding ten opzichte van de rechtshulpverleners met zich mee. Men anticipeert erop door de rechter in het gelijk gesteld te worden (Doornbos en Sellies 1997: 76).

Beide gevolgen laten zien dat de IND haar beleid afstemt op de uitspraken van de in de eigen regio gevestigde rechterlijke macht. Dit betekent dat de *trias politica* in de praktijk niet optimaal gescheiden is. Het is immers de rechterlijke macht die de uitvoerende macht aanzet tot het invullen van de leemtes in het vreemdelingenrecht, niet de wetgevende macht. Hierdoor kan het zijn dat regionale verschillen in de rechterlijke uitspraken hun weerslag hebben op de uitvoering van het asielbeleid. Als de rechtbank in Haarlem de strengste is, dan valt hieruit dus wellicht tevens te begrijpen dat Noordwest gedurende alle fasen van de asielprocedure de strengste uitvoerende regio is.

De tweede verklaring heeft betrekking op regionale verschillen in personeelssamenstelling. Toen Midden operationeel werd, berichtten de media dat het personeel in deze regio niet alleen minder ervaren was dan elders, maar ook vaker een sociaal-culturele opleiding had gevolgd (bijvoorbeeld antropologie, niet-westerse sociologie of arabistiek) of had gewerkt voor de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland (Rottenberg 1999; Vlaskamp 1999). De onervarenheid van het personeel werd in verband ge-

bracht met het feit dat Midden een nieuwe organisatie was en de overver-  
tegenwoordiging van personeel met affiniteit voor vreemdelingen aan een  
cultuuromslag die gaande was binnen de IND op het moment dat Midden  
opstartte. De IND wilde veranderen van een organisatie die erom bekend  
stond de verhalen van asielzoekers zo snel mogelijk onderuit te willen ha-  
len, in een organisatie die zich bewust was van 'het verhaal achter de asiel-  
zoeker'. Bij deze organisatieverandering zou personeel passen dat blijkens  
hun opleiding en werkervaring interesse en betrokkenheid had getoond  
voor mensen uit verre landen en vreemde culturen.

Beide aspecten leiden naar verwachting tot een ruimhartige uitvoering  
van beleid. Met betrekking tot werkervaring heeft onderzoek binnen ande-  
re bureaucratische instellingen uitgewezen, dat vooral onder mensen met  
een lange staat van dienst cynisme voorkomt ten opzichte van cliënten  
(Stone 1981: 47; Engbersen 1990; Van der Veen 1990). Ervaren werknemers  
worden daarom ook wel *agency veterans* genoemd. Ook binnen de IND zijn  
zowel uitvoerende ambtenaren als leidinggevend beducht voor cynisme  
dat leidt tot het ten onrechte afwijzen van aanvragen als niet geloofwaardig  
(Groot 1999; Vlaskamp 1999; Mesters 2001: 38). Dit komt dus naar ver-  
wachting minder voor in Midden dan in de andere regio's, omdat het per-  
soneel gemiddeld minder ervaren is (Rottenberg 1999). Voorts is het goed  
voorstelbaar dat mensen die gezien hun opleiding en werkervaring blijk  
hebben gegeven van betrokkenheid bij mensen uit andere landen en cultu-  
ren, een asielzoeker eerder het voordeel van de twijfel geven dan mensen  
met een andere professionele achtergrond. Verwacht mag worden dat ook  
dit leidt tot een ruimhartige uitvoering van beleid door Midden, aangezien  
het naar verluidt over meer personeel met een dergelijke professionele  
achtergrond beschikt dan de andere regio's.

Op grond van de personeelssamenstelling zou men dus verwachten dat  
Midden het beleid het meest ruimhartig uitvoert. We hebben echter gezien  
dat Zuidoost in dit opzicht niet voor Midden onderdoet. Dit betekent dat er  
een andere factor moet zijn die de invloed van de personeelssamenstelling  
compenseert. Mogelijk is dit de afwijkende organisatie van Midden; tevens  
de derde potentiële verklaring voor de regionale verschillen. Organisato-  
risch wijkt Midden in twee opzichten af van de andere regio's. Allereerst is  
het, zoals opgemerkt, de enige regio die asielzaken krijgt toegewezen van  
specifieke categorieën asielzoekers, ongeacht de plaats in Nederland waar  
zij hun aanvraag indienen. De overige regio's behandelen alleen de aanva-  
ragen die in de eigen regio zijn ingediend, ongeacht de kenmerken van de  
asielzoeker. Een van de redenen dat de laatst opgerichte regio op deze ma-  
nier is georganiseerd, is dat de IND kennis over specifieke categorieën asiel-  
zoekers wilde bundelen. Dit zou het opsporen van inconsistenties en on-  
waarschijnlijkheden in asielrelazen vergemakkelijken, zodat de kans  
afneemt dat ook asielzoekers die daar formeel geen recht op hebben, een  
vergunning krijgen. Het tweede punt waarop de organisatie van Midden af-  
wijkt is verbonden met het vorige en heeft betrekking op de plaats waar het



nader gehoor wordt afgenomen. Aangezien Midden aanvragen uit het hele land afhandelt, is besloten dat de asielzoekers zelf naar Arnhem moeten komen voor het nader gehoor (Vlaskamp 1999). In de andere regio's vindt het nader gehoor dichtbij de verblijfplaats van de asielzoeker plaats. Dit zou tot gevolg hebben gehad dat asielzoekers in Midden tijdens hun nader gehoor minder vaak worden bijgestaan door een vrijwilliger van Vluchtelingenwerk dan in de andere regio's (Rottenberg 1999). Vrijwilligers zouden vaak niet bereid zijn om uit alle delen van Nederland naar Arnhem te reizen om de asielzoeker bij te staan bij het nader gehoor.

De afwijkende organisatie van Midden tempert naar verwachting de ruimhartige uitvoering van beleid als gevolg van de afwijkende personeels-samenstelling. De toewijzing van specifieke categorieën asielzoekers aan Midden is ingevoerd om de opsporing van inconsistenties en onwaarschijnlijkheden in asielrelazen te vergemakkelijken. Verwacht mag worden dat dit leidt tot meer afwijzende beschikkingen dan in de overige regio's die territoriaal gebonden zijn. Voorts mag ook worden verwacht dat het nadelig is voor asielzoekers, wanneer zij niet door een vrijwilliger worden bijgestaan tijdens het nader gehoor. Hierdoor blijven zij immers van een instrument verstoken dat is bedoeld om hun belangen te behartigen. Aangezien vrijwilligers vaak afwezig zouden zijn in Midden, mag worden verwacht dat dit de vergunningverlening door deze regio negatief beïnvloedt.

Kortom: de personeelssamenstelling en organisatie van de IND en de divergerende uitspraken van de rechterlijke macht bieden mogelijke verklaringen voor de regionale verschillen in de uitvoering van het asielbeleid. Om de voorgestelde verklaringen te kunnen toetsen zijn gegevens uit verschillende bronnen nodig. Dit maakt het er niet makkelijker op, maar het is wel belangrijk dat het gebeurt. Alleen zo kan de vraag worden beantwoord hoe de verschillen tussen regio's moeten worden begrepen.

## 5. Conclusie en discussie

308 Regio's verschillen dus naar hun beslissingen in eerste aanleg. Deze verschillen blijven bestaan onder constanthouding van de nationaliteit, de leeftijd en het geslacht van de asielzoeker en de datum waarop de aanvraag is ingediend. Ze zijn ook toegenomen in de loop van de tijd. De bezwaarfase compenseert ze niet. De regio verklaart tussen de vijf en de zes procent van de verschillen in beslissingen na eerste aanleg en bezwaar.

Het is aannemelijk dat de hier gevonden regionale verschillen in werkelijkheid groter zijn. Hier is namelijk niet de hele asielprocedure in beeld gebracht. Zo is de fase die voorafgaat aan de beslissing in eerste aanleg buiten beeld gebleven. Dit betreft de beslissing om een aanvraag als kansloos in de verkorte procedure op te nemen dan wel (alsnog) voor nader onderzoek door te sturen naar een opvangcentrum. De regio die blijkens het onderzoek van Doornbos en Sellies (1997) het vaakst aanvragen opneemt in de

verkorte procedure, is tevens de strengste waar het de beslissingen in eerste aanleg en na bezwaar betreft (dat wil zeggen Noordwest). Dit betekent dat Noordwest door de strenge selectie aan het begin van de asielprocedure de meest kansrijke aanvragen overhoudt van alle regio's, maar daarvan desondanks meer afwijst dan de andere regio's. Dit duidt erop dat de werkelijke regionale verschillen groter zijn dan hier is aangetoond.

Nu zou men kunnen concluderen dat het wel meevalt met de rechtsongelijkheid in de uitvoeringspraktijk van het asielbeleid, omdat de regio slechts een bescheiden deel van de verschillen in beslissingen verklaart. Dit zou echter voorbarig zijn. Ander onderzoek heeft namelijk uitgewezen dat er behalve op het niveau van de regio ook op dat van landen en van individuele medewerkers sprake is van rechtsongelijkheid. Landen van de Europese Gemeenschap zijn gehouden aan dezelfde internationale vluchtelingenverdragen (Doomernik 2001), maar laten enorme verschillen zien naar het percentage vluchtelingenstatussen dat zij toekennen aan Voormalig Joegoslaven, Iraakezen, Afghanen, Iraniërs en Turken. Zo kreeg in 1998 maar liefst 92% van alle Iraakse asielzoekers de vluchtelingenstatus in het Verenigd Koninkrijk en in Oostenrijk slechts 3%, terwijl beide landen behoren tot de vijf landen in Europa die de meeste Iraakse asielzoekers ontvangen (Guild 2001: 54). Het is overigens onduidelijk in hoeverre deze verschillen het gevolg zijn van verschillen in de uitvoering van beleid dan wel van de onvergelijkbaarheid van de aanvragen. Het is namelijk denkbaar dat de Europese landen asielzoekers met een verschillende achtergrond aantrekken.

In onderzoeken naar individuele verschillen in de uitvoering van het asielbeleid waren de aanvragen wel volledig vergelijkbaar. Toch bleken specialisten op het gebied van asielrecht (rechtshulpverleners, ambtenaren van de IND en rechters) zowel individueel als in groepen verschillend te oordelen over de vraag of een bepaalde aanvraag volstrekt kansloos is of moet worden doorgestuurd naar een opvangcentrum (Doornbos en De Groot-Van Leeuwen 1998; Doornbos 1999) en ook verschillende beslissingen in eerste aanleg voor te stellen ten aanzien van exact dezelfde aanvragen (Doornbos en Sellies 1997: 120-8). Verschillende van deze individuele en groepsgebonden beslissingen weken bovendien af van de feitelijk door de IND genomen beslissingen.

Kortom: er zijn duidelijke aanwijzingen dat de uitkomst van de asielprocedure zowel op micro-, meso- als op macroniveau mede afhangt van factoren die los staan van de legitimiteit van de aanvraag zelf. Op zichzelf is dit begrijpelijk gezien het feit dat deze uitvoeringspraktijk alle kenmerken heeft die de kans op rechtsongelijkheid vergroten. Dit neemt niet weg dat hiermee een belangrijke voorwaarde voor een rechtvaardig asielbeleid ontbreekt: dat asielzoekers gelijke kansen hebben op een verblijfsvergunning. Voor de uitkomst van de asielprocedure zou het geen verschil mogen maken bij welke persoon, regio of land de asielzoeker zijn aanvraag indient. Dat doet het nu dus wel. Daarom is het belangrijk dat de Europese gemeen-

schap, de Nederlandse regering en de IND blijven werken aan de uniformering van het beleid. Nader onderzoek naar de oorzaken van de verschillen in de uitvoering van het asielbeleid kan hiervoor aanknopingspunten bieden.

## Noten

- 1 Ik heb onderhavig artikel geschreven in het kader van mijn onderzoeksproject naar verschillen in uitvoering van asielbeleid, dat is mogelijk gemaakt door een Persoonsgerichte Postdocsubsidie van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk onderzoek (nwo) en een fellowship van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ik bedank de afdeling indiac van de ind, in het bijzonder Udo Aron, Duco van Heel, Hans van Miert en Heleen Muermans, voor het aanvragen, beschikbaar stellen en toelichten van de gegevens waarop dit artikel is gebaseerd. Verder bedank ik Jan Koster voor zijn methodologische adviezen en Udo Aron, Nienke Doornbos, Godfried Engbersen en Dick Houtman voor hun inhoudelijke commentaar.
- 2 Met de eersten worden vluchtelingen bedoeld die gegronde vrees hebben voor vervolging of onmenselijke behandeling in het land van herkomst en die op grond hiervan recht hebben op een verblijfsvergunning. De laatsten worden in het gunstigste geval afgeschilderd als mensen die weliswaar om begrijpelijke redenen naar het rijke Nederland komen, maar die geen recht hebben op een vergunning. In het ongunstigste geval worden zij bestempeld als profiteurs die het voor de 'echte' vluchtelingen verpesten, omdat de toestroom

van grote hoeveelheden asielzoekers het maatschappelijke draagvlak voor het asielbeleid ondermijnt (Van der Valk 2001).

- 3 Van dit aantal zijn reeds de aanvragen afgetrokken die niet in een asielunit zijn afgedaan en waarop een beslissing op niet-inhoudelijke gronden is genomen. Dit is ook gebeurd bij alle frequenties en percentages die hierna volgen.
- 4 Alle percentages hebben alleen betrekking op Afghaanse aanvragen. De percentages voor alle nationaliteiten tezamen staan weergegeven in tabel 1.
- 5 In een beperkt aantal gevallen is in bezwaar een van de vergunningen toegekend die zijn ingevoerd met de vw 2000. De 93 verblijfsvergunningen asiel voor bepaalde tijd (vva-bep) zijn ondergebracht in de categorie tijdelijke vergunning en de 12 verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd (vva-onbep) in de categorie permanente vergunning.
- 6 Modelselectie vindt hier dus plaats aan de hand van overschrijdingskansen (dat wil zeggen significantiewaarden). Omdat is gebleken dat deze selectiemethode bij grote datasets het risico inhoudt van *overparametrisering* – dit wil zeggen dat overbodige relaties tussen variabelen in het model worden opgenomen en dus spaarzamere modellen mogelijk zijn – (Raftery

1995), is hier ook modelselectie met behulp van het Bayesian Information Criterion (BIC) toegepast, dat dit probleem niet kent, omdat dit compenseert voor de steekproefomvang en het aantal in het model opgenomen parameters (Sin-Kwok Wong 1994: 468). Hier leveren beide selectiecriteria echter hetzelfde model op.

7 Het is niet goed mogelijk om de aanvraag- en beslisdatum tegelijkertijd in een model op te nemen, omdat deze variabelen onderling sterk samenhangen ( $r=0.60$ ). Dit brengt het gevaar van multicollineariteit met zich mee. Dit wil zeggen dat onafhankelijke variabelen een zo sterke overlap vertonen dat niet meer valt uit te maken aan welke variabele het effect moet worden toegeschreven.

### Geraadpleegde literatuur

- Agresti, A. (1996) *An Introduction to Categorical Data Analysis*. New York etc.: John Wiley & Sons, Inc.
- Bogaers, P.B.P.M. (1999) Rapport nationale ombudsman individuele ambtsberichten: Scherpere conclusies zijn mogelijk. *Migrantenrecht* 14 (2) 46-53.
- Cohen, J. (2002) Questions of Credibility: Omissions, Discrepancies and Errors of Recall in the Testimony of Asylum Seekers. *International Journal of Refugee Law* 13 (3) 293-309.
- Doomernik, J. (2001) De mythe van het restrictieve immigratiebeleid. *Justitiële Verkenningen* 27 (8) 31-40.
- Doornbos, N. (1999) De toepassing van snelrecht in asielzaken: 'Werkelijkheid' en 'reconstructie'. *Recht der werkelijkheid* 2: 1-22.
- Doornbos, N. (2001) De eerste indruk: Het toenemend belang van het eerste gehoor in asielzaken. In: Bruin, René (red.) *Wederzijds wantrouwen: De staat, de asielzoeker en de waarheid*. Amsterdam: Amnesty International, p. 26-43.
- Doornbos, N. De Groot-van Leeuwen, L. (1998) Vierentwintiguurs-beslissingen over asielzaken. *Migrantenstudies: Toelating en opvang van asielzoekers (themanummer)*. A. Böcker, N. Doornbos (red.) 14 (4) 233-247.
- Doornbos, N. Groenendijk, K. (2001) Uitkomsten van asielprocedures: Een cohortonderzoek. *Nederlands Juristenblad* 76 (6) 245-253.
- Doornbos, N. Sellies, J.P.P. (1997) *Het overlegmodel in de asielprocedure: Een onderzoek naar de werking van het overlegmodel in het aanmeldcentrum Schiphol en de onderzoeks- en opvangcentra Oosterwijk en Schalkhaar*. Nijmegen: Instituut voor Rechtssociologie.
- Driessens, K. (2001) Hulpverlening aan arme gezinnen: Naar een typologie van hulpverleners. *Marktdag sociologie*, Antwerpen, 18 mei.
- Engbersen, G. (1990) *Publieke bijstandsgelheimen: Het ontstaan van een onderklasse in Nederland*. Leiden, Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Engbersen, G. (1995) De institutionele factor: Over sociale diensten en de praktijk van het sanctie- en fraudebeleid. In: L. Aarts, P. de Jong en R van der Veen (red.) *Het bedrijf van de verzorgingsstaat: Naar nieuwe verhoudingen tussen staat, markt en burger*. Amsterdam: Boom, pp. 37-55.
- Ficq, B.J.P.M. (2001) De nieuwe Vreemdelingenwet: Eerste ervaringen in de asiel-advocatuur. *Justitiële verkenningen* 27 (8) 61-69.
- Gerth, H.H. Mills, C. Wright, (1958) *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York [etc.]: Oxford University Press.

- Groot, C. (1999) *De poortwachters van Nederland: Over ambtenaren en de asielprocedure (ongepubliceerde scriptie)*. Universiteit van Amsterdam.
- Guild, E. (2001) *Moving the Borders of Europe (oratie)*. Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Herily, J. Scragg, P. Turner, S. (2002) Discrepancies in Autobiographical Memories: Implications for the Assessment of Asylum Seekers: Repeated Interview Study. *British Medical Journal* 324 (9) 324-327.
- IND, (2000) *Jaarverslag 2000: Samenwerking in de keten, partners in het proces*. Ministerie van Justitie: Immigratie- en Naturalisatiedienst.
- Knoke, D. Burke, P.J. (1980) *Log-linear Models. Quantitative Applications in the Social Sciences*, nr. 20, Newbury Park, London, New Delhi: Sage Publications.
- Leenders, M. (2001). De kwaliteit van algemene ambtsberichten. In: R. Bruin (red.) *Wederzijds wantrouwen: De asielzoeker, de staat en de waarheid*. Amsterdam: Amnesty International.
- Mesters, B. (2001) Wat komt u hier doen? *Het Volkskrant magazine* 3 maart 35-41.
- Monnier, M-A. (1995) The Hidden Part of Asylum Seekers' Interviews in Geneva, Switzerland: Some Observations about the Socio-political Construction of Interviews between Gatekeepers and the Powerless. *Journal of Refugee Studies* 8 (3) 305-325.
- 312 NRC-Handelsblad (1998) *Ambtsberichten*. 19 augustus 7.
- Oosting, M. (1995) *Toezicht IND op kwaliteit werk tolken in asielprocedure onvoldoende*. De Nationale Ombudsman.
- Oosting, M. (1996) *Toezicht IND op kwaliteit werk contactambtenaren in asielprocedure onvoldoende*. De Nationale Ombudsman.
- Oosting, M. (1998). *Kwaliteit individuele ambtsberichten in asielzaken onvoldoende gewaarborgd*. De Nationale Ombudsman.
- Raftery, A.E. (1995) Bayesian Model Selection in Social Research. *Sociological methodology* 25 111-164.
- Rottenberg, H. (1999) *Asielambtenaar als vriend*. *de Volkskrant* 11 maart 17.
- Sin-Kwok Wong, R. (1994) Model Selection Strategies and the Use of Association Models to Detect Group Differences. *Sociological Methods & Research* 22 (4) 460-491.
- Spijkerboer, T. (1999) *Gender and Refugee Status*. Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Stone, C.N. (1981) Attitudinal Tendencies among Officials. In: C.T. Goodsell (red.) *The Public Encounter: Where State and Citizen Meet*. Bloomington: Indiana University Press, pp. 43-68.
- Twint, E.M. (1990) *Cultuurverschillen in de asielprocedure*. *Migrantenrecht* 10 197-199.
- Valk, I. van der (2001) *Het politieke vertoog over immigratie en asiel: De parlementaire debatten in Frankrijk en Nederland*. *Justitiële Verkenningen* 27 (8) 91-106.
- Veen, R. van der, (1990) *De sociale grenzen van beleid: Een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Veen, R.J. van der, (1997) *Uitvoering van beleid: Een beschouwing over onderzoek naar de uitvoering van wet- en regelgeving in Nederland*. *Recht der werkelijkheid* 2 4-17.
- Vlaskamp, M. (1999) *De onbedorven rust in de voorbeeldregio*. *Het Parool* 11 maart.
- Wetten, J.W. van, Dijkhoff, N. Heide, F. (1998) *De positie van vrouwen in de asielprocedure*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum nr. 172.