

Samenvatting

Hoe streng (of soepel) zijn we? 'Gecorrigeerde' en 'verwachte' inwilligingspercentages asiel in Europa

Aanleiding

Er zijn tussen Europese landen grote verschillen in het percentage asielverzoeken dat overheden inwilligen. Van alle eerste aanleg beslissingen¹⁷ die staten in het EU/EFTA gebied in 2014 namen, ging het om 47% van de gevallen om een inwilliging, variërend van 9% voor Hongarije tot 94% voor Bulgarije (Eurostat cijfers per 14 mei 2015, cijfers kunnen door latere updates iets verschillen). Nederland willigde 67% van de verzoeken in, wat het in 2014 de zesde plaats opleverde in termen van het hoogste percentage inwilligingen (na Bulgarije, Zweden, Cyprus, Malta en Zwitserland). Het relatief hoge percentage inwilligingen in Nederland is aanleiding geweest voor diverse vragen uit de Tweede Kamer over de achtergronden van de internationale verschillen in die percentages in het algemeen en het relatief hoge percentage voor Nederland in het bijzonder. Vanuit het Nederlandse kabinet is onder meer aangegeven dat de percentages moeilijk met elkaar vergeleken kunnen worden omdat elk land te maken heeft met een verschillende samenstelling van de asielpopulatie. Door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie is onder andere de hypothese opgeworpen dat Nederland een hoog inwilligingspercentage heeft doordat de 'korte' Nederlandse asielprocedure relatief kansrijke asielzoekers zou aantrekken. In dit onderzoek wordt nagegaan of het relatief hoge Nederlandse inwilligingspercentage inderdaad komt doordat er relatief veel mensen in Nederland asiel aanvragen die (gegeven hun herkomstland, leeftijd en geslacht) ook in andere Europese landen een grote kans op een positieve beslissing zouden hebben.

Drie onderzoeksvragen stonden centraal in deze studie:

- 8 In hoeverre zijn er internationale verschillen in inwilligingspercentages wanneer de samenstelling van de asielpopulatie wat betreft herkomstland, leeftijd en geslacht constant wordt gehouden?
- 9 Wat is de positie van Nederland wanneer dergelijke compositie-effecten constant worden gehouden?
- 10 Wat is het *verwachte* inwilligingspercentage van een land wanneer elke asielzoeker er precies die kans op inwilliging had gehad die hij of zij – gegeven zijn of haar nationaliteit, leeftijd en geslacht – gemiddeld zou hebben gehad in het EU/EFTA-gebied als geheel?

¹⁷ Eurostat definieert eerste aanleg beslissingen ('first instance decisions') als volgt: 'beslissingen (positief en negatief) ten aanzien van verzoeken tot internationale bescherming en een verblijfsvergunning op humanitaire gronden (...)'(vertaling door de auteur). Deze worden onderscheiden van de definitieve beslissingen ("final decisions"): 'beslissingen door overheidsorganen of rechtelijke instanties in beroep of herziening waartegen geen verder beroep mogelijk is (...)'(vertaling door de auteur). Het is enigszins onduidelijk wat er precies onder de definitieve beslissingen valt, gezien de volgende toevoeging in de 'metadata' door Eurostat: '[I]t is not intended that asylum statistics should cover rare or exceptional cases determined by the highest courts. Thus, the statistics related to the final decisions should refer to what is effectively a final decision in the vast majority of all cases: i.e. that all normal routes of appeal have been exhausted.'

Gecorrigeerde en verwachte inwilligingspercentages

In dit onderzoek zijn statistische technieken gebruikt waarmee de inwilligingspercentages van landen beter met elkaar kunnen worden vergeleken. Ten eerste worden er *gecorrigeerde* inwilligingspercentages ('adjusted recognition rates') gepresenteerd. Het gecorrigeerde inwilligingspercentage is het geschatte percentage inwilligingen in een land indien elk EU/EFTA-land te maken zou hebben gehad met precies dezelfde samenstelling van de asielpopulatie in termen van land van herkomst, leeftijd en geslacht (andere kenmerken van asielzoekers worden niet door Eurostat geregistreerd en konden derhalve niet in de analyse worden meegenomen). Die situatie is nagebootst door te berekenen wat het inwilligingspercentage van een land was geweest – gezien de uitkomsten van zijn beslissingen in vergelijking met de uitkomsten van soortgelijke beslissingen in andere landen – indien dat land verantwoordelijk was geweest voor alle beslissingen die in 2014 in het gehele EU/EFTA-gebied werden genomen. Ten tweede worden er *verwachte* inwilligingspercentages ('expected recognition rates') gepresenteerd. Het verwachte inwilligingspercentage geeft het percentage inwilligingen in een land als het land de asielverzoeken die het kreeg precies zo zou hebben afgedaan als voor asielzoekers met dergelijke kenmerken (afgemeten aan de nationaliteit, leeftijd en geslacht van de aanvragers) gemiddeld het geval was in het EU/EFTA-gebied als geheel. Er zijn aparte analyses gedaan voor de kans op een *inwilliging inclusief inwilligingen op nationale gronden* en voor de kans op een *inwilliging op internationale gronden* ('Geneve', 'EVRM'). Er zijn ook aparte analyses verricht voor 2013, maar omdat de resultaten vrij veel overeenkomst vertoonden met 2014 zijn alleen de bevindingen voor 2014 gerapporteerd.¹⁸ Twee EU/EFTA-landen werden niet meegenomen in de analyse. Oostenrijk had nog geen cijfers over 2014 beschikbaar gesteld en Liechtenstein kon niet worden meegenomen vanwege een te gering aantal asielbeslissingen.

Bredere relevantie

Hoewel de analyses zijn verricht naar aanleiding van de Nederlandse vragen uit de Tweede Kamer, hebben de gebruikte technieken en resultaten een bredere relevantie. Zowel politici als wetenschappers zien het inwilligingspercentage als de beste indicator voor de bereidheid van landen om asielverzoeken te honoreren, maar deze inwilligingspercentages worden uiteraard ook beïnvloed door andere factoren, waaronder het aandeel asielzoekers uit landen met een hoge of juist lage kans op inwilliging. Wanneer de invloed van die andere variabelen – voor zover geregistreerd en door Eurostat beschikbaar gesteld – statistisch constant wordt gehouden, ontstaan betere indicatoren. De resultaten en toegepaste methoden zouden in de toekomst bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden om te monitoren of Europese landen asielverzoeken ongeveer op dezelfde wijze behandelen, en om eventueel nader onderzoek te doen naar de achtergronden van nog resterende internationale verschillen in

¹⁸ The dertig EU/EFTA landen hebben elk een rangnummer (van 1 tot 30) op basis van het (finale) gecorrigeerde inwilligingspercentage. Die rangnummers zijn ontleend aan de 'odds ratios' in model 3 en 6 (zie *appendix 2*). Figuur 1 en 2 tonen de rangorde wanneer acht 'kleinere' landen (met minder dan 500 eerste aanleg beslissingen in 2014) buiten beschouwing worden gelaten. Deze rangordes zijn ook berekend voor 2013. Vervolgens is de (Spearman) correlatie berekend tussen de rangorde voor 2013 en 2014. Die correlaties blijken respectievelijk 0,74 (alle positieve beslissingen) and 0,76 (positieve beslissingen op internationale gronden) te bedragen. Dat geldt als een sterke samenhang en wijst uit dat de positie van landen weliswaar enigszins varieert van jaar tot jaar, maar dat de rangorde niet fundamenteel verandert, althans niet in een dergelijke korte tijdspanne.

inwilligingskansen. Er zijn in de Europese Unie weliswaar tendensen tot centralisering waarneembaar (gezien de noodmaatregelen om een deel van de asielzoekers uit Griekenland, Italië en Hongarije elders in de EU te hervestigen), maar het is de vraag of het bestaande systeem, waarin elk land de asielaanvragen beoordeelt die in zijn grondgebied worden ingediend, fundamenteel zal veranderen.

Resultaten

De internationale verschillen in inwilligingspercentages blijken kleiner te worden wanneer ze worden bijgesteld voor compositie-effecten. Vooral verschillen tussen landen in de samenstelling van de asielbevolking naar herkomstland blijken van belang te zijn; het blijkt relatief weinig uit te maken of er daar bovenop wordt gecorrigeerd voor leeftijd en geslacht. Er blijven echter substantiële verschillen bestaan, vooral – maar niet uitsluitend – wanneer ook de positieve beslissingen op nationale gronden tot de inwilligingen worden gerekend. Wanneer er specifiek wordt gekeken naar de kans op een inwilliging op internationale gronden, blijken de EU/EFTA-landen met het hoogste (gecorrigeerde) inwilligingspercentages naar schatting nog altijd ongeveer twee keer zoveel asielverzoeken in te willigen dan de landen met de laagste (gecorrigeerde) inwilligingspercentages.

Wanneer er rekening wordt gehouden met internationale verschillen in de samenstelling van asielbevolking (naar nationaliteit, leeftijd en geslacht) blijkt Nederland eerder een relatief restrictief dan een relatief permissief land te zijn. Wanneer Nederland in 2014 alle toenmalige eerste aanleg beslissingen in de EU/EFTA ruimte had genomen, was naar schatting 39% van de asielverzoeken ingewilligd, terwijl het gemiddelde percentage inwilligingen in de EU/EFTA landen, zoals gezegd, 47% bedroeg. Wanneer er alleen wordt gekeken naar inwilligingen op internationale gronden, scoort Nederland eveneens onder het Europese gemiddelde. Er waren dan naar schatting tien EU/EFTA landen geweest (van de 30 EU/EFTA landen waarnaar gekeken kon worden) die minder asielverzoeken zouden hebben ingewilligd. Vaak gaat het dan om Oost-Europese landen die nog niet zo lang deel uitmaken van de Europese Unie en waar de asielinstroom relatief laag is. Van de 22 'grote' landen die in 2014 ten minste 500 eerste aanleg beslissingen namen had Nederland het op zes na laagste gecorrigeerde inwilligingspercentage op internationale gronden – lager dan het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Zweden, en Italië (zie ook figuur 1 en 2).

Dat het gecorrigeerde inwilligingspercentage voor Nederland een stuk lager lag dan het daadwerkelijke ('ongecorrigeerde') inwilligingspercentage suggereert dat Nederland, zoals het Nederlandse kabinet al veronderstelde, relatief veel asielverzoeken afhandelde die betrekking hadden op asielzoekers uit landen die ook in andere EU/EFTA landen een relatief hoge inwilligingskans hadden (en die tevens, zo blijkt uit de analyse, op grond van hun leeftijd en/of geslacht een verhoogde kans op toelating hadden). De analyses kunnen geen inzicht geven in de vraag waarom Nederland te maken had met een relatief kansrijke asielbevolking.

Soortgelijke bevindingen komen naar voren indien er wordt gekeken naar de *verwachte* inwilligingspercentages. Die blijken voor Nederland 72% (inclusief inwilligingen op nationale gronden) en 67% (uitsluitend inwilligingen op internationale gronden) te bedragen, terwijl de feitelijke Nederlandse inwilligingspercentages uitkwamen op respectievelijk 67% en 63%. (Nederland heeft de nationale erkeningsgronden afgeschaft, maar volgens Eurostat werden er in 2014 nog steeds asielverzoeken op nationale gronden ingewilligd; navraag bij de IND leerde dat het gaat om inwilligingen op grond van artikel 29, tweede lid, van de Vreemdelingenwet

2000 en, in mindere mate, om inwillingen op grond van artikel 29, eerste lid).¹⁹ Volgens het statistisch model wees Nederland circa duizend (958) personen af die wel waren toegelaten op internationale dan wel nationale gronden indien ze – conform de huidige verdeling van de asielbevolking – willekeurig over de EU/EFTA ruimte waren verdeeld en daar door de desbetreffende EU/EFTA landen waren beoordeeld. Naar schatting hadden circa achthonderd in Nederland afgewezen asielzoekers (785) in dat geval internationale bescherming gekregen.

Beperkingen

Er moet met enkele beperkingen rekening worden gehouden bij de beoordeling van de resultaten. Ten eerste is dit soort statistisch onderzoek uiteraard afhankelijk van de kwaliteit (juistheid, volledigheid, vergelijkbaarheid) van de administratieve gegevens die beschikbaar zijn gesteld. Er is geen nader onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de Eurostat gegevens. Wel is er vanuit de IND en EASO aangegeven dat er de afgelopen jaren stappen zijn gezet om die kwaliteit te vergroten (voor Nederland zouden inmiddels gegevens over 'nareizigers' uit de cijfers voor 2013 en 2014 zijn gehaald (zie noot 3)). Het lijkt er echter op dat er nog meer stappen gezet zouden kunnen worden, bijvoorbeeld door (1) aparte gegevens ter beschikking te stellen over de afdoening van *eerste* asielverzoeken, en door (2) alle niet-ontvankelijke asielaanvragen buiten beschouwing te laten (niet alleen van personen die in een ander 'Dublin'-land zijn afgewezen, zoals momenteel dient te gebeuren. Om technische redenen is het voor Nederland overigens nog niet mogelijk om gegevens over Dublin-zaken buiten beschouwing te laten. Dit kan hebben geleid tot een zekere overschatting van de 'strengheid' van Nederland: de Nederlandse gegevens voor 2014 bevatten immers afwijzingen betreffende Dublin-zaken die in andere landen wellicht al wel buiten beschouwing zijn gelaten. De precieze omvang daarvan kan pas worden bepaald als er gegevens zijn over het aantal negatieve beslissingen in Nederland betreffende personen die in een 'Dublin'-land zijn afgewezen. Een tweede belangrijke beperking is dat de samenstelling van de asielbevolking van land tot land in meer opzichten kan hebben verschild dan op nationaliteit, leeftijd en geslacht. Het zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat Irakezen die in Zweden asiel aanvroegen afkomstig waren uit andere regio's of uit andere groepen dan Irakezen die in Griekenland om bescherming verzochten en dat Irakezen die in Griekenland werden afgewezen ook in Zweden waren afgewezen. Dit zogeheten probleem van 'ongeobserveerde heterogeniteit' zou verminderd kunnen worden als er meer relevante kenmerken geregistreerd zouden worden, bijvoorbeeld de regio van herkomst of de etniciteit van de asielzoeker. Het kan alleen volledig worden weggenomen indien er een experiment gestart zou worden waarbij asielverzoeken willekeurig ter beoordeling over Europese landen zouden worden verdeeld – mits landen dan allemaal dezelfde beslissingen zouden nemen als wanneer er geen sprake was geweest van een dergelijk (politiek wellicht nogal gevoelig) experiment. De huidige bevindingen geven dus geen definitief inzicht in internationale verschillen in inwilligingsgeneigdheid, maar dienen vooral om nadere vragen te formuleren over verschillen die niet verklaard kunnen worden door de gemeten compositie-effecten.

¹⁹ Volgens de IND gaat het om na- of meereizigers die een zelfstandige asielaanvraag indienen en vervolgens een 'afgeleide' vergunning krijgen die onder *humanitarian status* valt. Volgens de IND dienen dergelijke asielaanvragen volgens de Eurostat-regels meegerekend te worden. Daarnaast heeft de IND aangegeven dat het van ambtshalve verlenen van vergunningen is ingegaan op 1 april 2014. In circa tweederde van de gevallen gaat het bij de *positive decisions* met *humanitarian status* om inwillingen op grond van art. 29, tweede lid; circa een derde (tot 1 april 2014) betreft inwillingen op grond van art. 29, eerste lid.

De wetenschappelijke literatuur suggereert dat de dan nog resterende verschillen voor een belangrijk deel verband houden met internationale verschillen in de bereidheid om asielzoekers op te nemen – bijvoorbeeld als gevolg van verschillen tussen landen in werkloosheidspercentages en/of de houding van de bevolking ten aanzien van (asiel)migratie (Neumanyer, 2005). Daarnaast kunnen ze voortkomen uit juridische, procedurele verschillen tussen landen. In Duitsland wordt bijvoorbeeld vrij veel gebruikgemaakt van *Duldung*, een soort tijdelijke gedoogstatus die formeel niet als verblijfsvergunning geldt, waardoor personen formeel worden afgewezen die feitelijk een zekere bescherming genieten en elders misschien een asielvergunning zouden krijgen (Morris, 2001). Ook verkleint de Nederlandse procedure wellicht het aantal negatieve inwillingen in eerste aanleg doordat de IND eerst een 'voornemen' communiceert waartegen de asielzoeker zijn of haar 'zienswijze' kan stellen. Dit heeft als mogelijk gevolg dat gevallen die in andere landen wellicht zouden leiden tot een negatieve eerste aanleg beslissing, waarop dan eventueel een beroep volgt, in Nederland uitmonden in een inwilliging in eerste aanleg (wanneer de IND meegaat in de zienswijze van de asielzoeker). Dit leidt potentieel tot een zekere onderschatting van de 'strengheid' van Nederland in de eerste aanleg beslissingen. Het zou goed zijn als er een internationaal vergelijkend onderzoek gedaan zou worden naar de overeenkomsten en verschillen in asielprocedures in het EU/EFTA-gebied.

Twee andere beperkingen konden in het kader van dit onderzoek gedeeltelijk worden weggenomen door middel van aanvullende verkennende analyses. Ten eerste is gekeken of landen die in eerste aanleg zeer restrictief zijn uiteindelijk een vergelijkbaar aantal personen bescherming bieden, doordat afgewezen asielzoekers in veel gevallen met succes in beroep gaan. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat de internationale verschillen in de uitkomst van eerste aanleg beslissingen in latere fases van de asielprocedure worden gerepareerd. Die bevinding is overigens in lijn met de conclusies van onderzoek dat eerder in Nederland is gedaan naar *regionale* verschillen in de afdoening van asielverzoeken (Mascini, 2002). Het onderstreept het belang van de beslissingen die in eerste aanleg worden genomen. Ten tweede is gekeken of landen met een hoog (gecorrigeerd) inwilligingspercentage wellicht te maken hebben met een relatief klein aantal asielverzoeken, wat er mogelijk op zou kunnen wijzen dat zij in werkelijkheid juist zeer restrictief zijn omdat zij het indienen van asiel meer zouden ontmoedigen dan andere landen, waardoor zij de weinigen die overblijven gemakkelijk kunnen toelaten. Ook hiervoor zijn geen aanwijzingen gevonden. Integendeel: landen met hoge (gecorrigeerde) inwilligingspercentages blijken per inwoner juist veel asielaanvragen te krijgen (afgemeten aan het aantal beslissingen in 2014). Een mogelijke verklaring voor dat patroon is dat mensen asiel proberen aan te vragen in een land waar de kans op een inwilliging relatief hoog is (zie ook Neumayer, 2004). Ook die waarneming onderstreept het belang van de internationale verschillen in de kans op een inwilliging in eerste aanleg én van het optimaal benutten van de administratieve gegevens die iets zeggen over die kans.