

**Evaluatie Vreemdelingenwet 2000**

**De asielprocedure – Deel 2**

# **Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 De asielprocedure – Deel 2**

**Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000**

**Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum**

**Significant**

Exemplaren van dit rapport kunnen worden besteld bij het distributiecentrum van Boom Juridische uitgevers:  
Boom distributiecentrum te Meppel  
Tel. 0522-23 75 55  
Fax 0522-25 38 64  
E-mail [bdc@bdc.boom.nl](mailto:bdc@bdc.boom.nl)

Voor ambtenaren van het Ministerie van Justitie is een beperkt aantal gratis exemplaren beschikbaar.  
Deze kunnen worden besteld bij:  
Bibliotheek WODC, kamer KO 14  
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag  
Deze gratis levering geldt echter slechts zolang de voorraad strekt.

De integrale tekst van de WODC-rapporten is gratis te downloaden van [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl).  
Op [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl) is ook nadere informatie te vinden over andere WODC-publicaties.

© 2006, Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, WODC, Significant

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

*Voorzover het maken van reprografische veeleelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprerecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprerecht.nl](http://www.reprerecht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).*

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 90-5454-709-x

NUR 820

# Inhoud

## Deel 1

<b>Advies</b>	<b>7</b>
Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000	
<b>Evaluatie Vreemdelingenwet 2000: achtergrond en opdracht</b>	<b>29</b>
M.H.C. Kromhout (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie)	
<b>De beleidstheorie van de Vw 2000 inzake asiel</b>	<b>43</b>
M.H.C. Kromhout (WODC)	
<b>Invoering en uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 met betrekking tot asiel: een procesevaluatie</b>	<b>65</b>
M.H.C. Kromhout, L. Kok, K. Munk, E.M.Th. Beenakkers (WODC)	
<b>Afkortingenlijst</b>	<b>249</b>

## Deel 2

<b>Zorgvuldigheid van asielbeslissingen – Een vergelijking tussen de oude en de nieuwe Vreemdelingenwet</b>	<b>7</b>
M.H.C. Kromhout, M. Olde Monnikhof, I. Kulu-Glasgow, K. Munk, E.M.Th. Beenakkers (WODC)	
<b>Doorlooptijden asielprocedures Vreemdelingenwet 2000</b>	<b>253</b>
E.C. Wilkinson, M. Blom, H.L. Jongebreur-Telgen, B. Karssen (Significant)	
<b>Afkortingenlijst</b>	<b>419</b>

# Zorgvuldigheid van asielbeslissingen

Een vergelijking tussen de oude en de nieuwe Vreemdelingenwet

**M.H.C. Kromhout**

**M. Olde Monnikhof**

**I. Kulu-Glasgow**

**K. Munk**

**E.M.Th. Beenackers**

*Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum,  
Ministerie van Justitie*



**Wetenschappelijk Onderzoek-  
en Documentatiecentrum**

## Voorwoord

Eén van de doelen van de Vreemdelingenwet 2000 was de kwaliteit van asielbeslissingen te verbeteren. In dit onderzoek wordt 'kwaliteit' gedefinieerd in termen van zorgvuldigheid en gaan we na of en hoe de voornemenprocedure en de individuele verlenging van de beslistermijn onder de Vw 2000 hieraan bijdragen. Dit gebeurt voor wat betreft de voornemenprocedure in vergelijking met de oude Vreemdelingenwet.

Voor het creëren van databestanden, beschikbaar stellen van asioldossiers en verstrekken van informatie willen we de IND bedanken. Fadime Kılıç, Maartje van Meel en Victor Berg hebben de dossiers met veel inzet geanalyseerd. Voor het (geanonimiseerd) invoeren van de verzamelde gegevens danken we de medewerkers van het Trimbos instituut. Daarnaast zijn we de respondenten van diverse organisaties in het asielveld erkentelijk voor het invullen van uitgebreide vragenlijsten. Laura Kok en Alfons Fermin danken wij voor hun bijdrage aan eerdere versies van delen van dit rapport en Nicolette Dijkhoff voor haar hulp bij het uitvoeren van de kwantitatieve analyses.

Ten slotte danken we de begeleidingscommissie onder voorzitterschap van prof. mr. T.P. Spijkerboer voor de begeleiding gedurende dit onderzoek.



# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>15</b>
<b>1 Inleiding en onderzoeksopzet</b>	<b>31</b>
1.1 Nieuwe elementen in de Vw 2000	31
1.1.1 Instellen van de voornemenprocedure	31
1.1.2 De mogelijkheid tot verlenging van de wettelijke beslistermijn	32
1.2 Uitwerking van de probleemstelling	33
1.2.1 Het begrip kwaliteit	33
1.2.2 Vw 1994 versus Vw 2000	36
1.2.3 AC-procedure versus normale asielprocedure	37
1.2.4 Overige aspecten	38
1.2.5 Onderzoeksvragen – voornemenprocedure	39
1.2.6 Individuele verlengingen	39
1.2.7 Onderzoeksvragen – individuele verlengingen beslistermijn	39
1.3 Methoden	40
1.3.1 Dossieranalyse	40
1.3.2 Beleidsgerichte Delphi-methode	41
1.4 Selectie van dossiers	42
1.4.1 Criteria voor alle dossiers	42
1.4.2 Aanvullende criteria populatiebestanden voornemen- procedure/bezwaarprocedure	44
1.4.3 Kwalitatief geanalyseerde dossiers	46
1.4.4 Aanvullende criteria voor populatiebestand 'individuele verlengingen'	47
1.5 Beschrijving van de onderzoeksdossiers	47
1.5.1 Selectie voornemenprocedure/bezwaarprocedure	47
1.5.2 Selectie individuele verlengingen	51
1.6 Reikwijdte van het onderzoek	52
1.7 Opbouw van het rapport	53
<b>2 De asielbeslissing – afwijzingen en inwillingen</b>	<b>55</b>
2.1 Inleiding	55
2.2 AC-procedure of normale asielprocedure	56
2.2.1 Doorverwijzing naar de normale asielprocedure	57
2.2.2 Redenen verdere behandeling in de AC-procedure	58
2.2.3 Redenen afdoening normale asielprocedure	59
2.3 Inwillingen en afwijzingen	60
2.3.1 Zienswijze en bezwaargronden	62
2.4 Motivering van de afwijzingen	63
2.4.1 Imperatieve afwijzingsgronden	64
2.4.2 Inhoudelijke beoordeling van het asielrelaas – facultatieve afwijzingsgronden	65
2.4.3 Inhoudelijke beoordeling van het asielrelaas – overige gronden	68



2.4.4	Beoordeling op inhoudelijke gronden – inwilligingsgronden	71
2.4.5	Zienswijze en bezwaargronden	74
2.5	Motivering van de inwilligingen	75
2.6	Samenvatting en conclusies	79
<b>3</b>	<b>Voornemen en beschikking in eerste aanleg</b>	<b>85</b>
3.1	Aanmelding	86
3.2	Eerste gehoor	88
3.2.1	Taal, tolk en gehoorambtenaar	89
3.2.2	Correcties en aanvullingen op het rapport eerste gehoor	92
3.3	Nader gehoor	94
3.3.1	Taal, tolk en gehoorambtenaar	94
3.3.2	Correcties en aanvullingen op het rapport nader gehoor	97
3.3.3	Inhoud nader gehoor – kenmerken asielrelazen	100
3.4	Aanvullend gehoor	102
3.5	Nader onderzoek	105
3.6	Voornemen en beschikking in eerste aanleg	109
3.6.1	Vw 2000 – voornemen in de normale procedure	110
3.6.2	Vw 2000 – voornemen in de AC-procedure	114
3.6.3	Vw 1994 – beslissing in eerste aanleg in de normale procedure	119
3.7	Samenvatting en conclusies	122
<b>4</b>	<b>Zienswijze, bezwaargronden en beschikking</b>	<b>127</b>
4.1	Vw 2000 – zienswijze in de normale procedure	127
4.1.1	Is er een zienswijze ingediend?	127
4.1.2	Inhoud van de zienswijze	128
4.1.3	Nieuwe gegevens uit de zienswijze	129
4.1.4	Gehoor of nieuw voornemen naar aanleiding van de zienswijze	130
4.1.5	Zienswijze betrokken in de (afwijzende) beschikking	130
4.1.6	Is de zienswijze van invloed op de motivering van de inwilliging?	136
4.1.7	Samenvatting Vw 2000 – normale asielprocedure	137
4.2	Vw 2000 – zienswijze in AC-procedure	139
4.2.1	Is er een zienswijze ingediend?	139
4.2.2	Inhoud van de zienswijze	139
4.2.3	Nieuwe gegevens uit de zienswijze	142
4.2.4	Gehoren en nieuw voornemen naar aanleiding van de zienswijze	142
4.2.5	Zienswijze betrokken in de (afwijzende) beschikking	142
4.2.6	Samenvatting Vw 2000 – AC-procedure	146
4.3	Vw 1994 – bezwaargronden	147
4.3.1	Zijn er bezwaargronden ingediend?	147
4.3.2	Inhoud van de bezwaargronden	147

4.3.3	Nieuwe gegevens uit bezwaargronden	149
4.3.4	Hoorzittingen	150
4.3.5	Bezwaargronden betrokken in de beslissing op bezwaar	150
4.3.6	Invloed bezwaargronden op de motivering van de inwilliging	155
4.3.7	Samenvatting Vw 1994 – normale asielprocedure	155
4.4	Ervaringen uit het veld: resultaten van de Delphi-vragenlijst	157
4.4.1	Vergelijking tussen de asielbeslissingen in de AC-procedure en de normale procedure onder de Vw 2000	157
4.4.2	Vergelijking tussen de beslissing Vw 2000 en de beschikking in eerste aanleg Vw 1994	160
4.4.3	Vergelijking beslissing Vw 2000 met beslissing op bezwaar Vw 1994	162
4.5	Samenvatting en conclusies	166
4.5.1	Vw 2000 – normale versus AC-procedure	166
4.5.2	Vw 2000 versus Vw 1994 – normale procedure	168
<b>5</b>	<b>Verlenging individuele beslistermijn</b>	<b>173</b>
5.1	Wettelijk kader	173
5.2	Procedurale zorgvuldigheid bij verlengingen	174
5.2.1	Voldaan aan vormvoorschriften?	174
5.2.2	Typen onderzoek	176
5.3	Nieuwe informatie?	179
5.4	Inhoudelijke zorgvuldigheid: nieuwe informatie verwerkt in beschikking?	180
5.5	Termijnoverschrijding zonder verlenging	181
5.6	Conclusie	183
<b>6</b>	<b>Samenvatting en conclusies</b>	<b>185</b>
6.1	Inleiding	185
6.2	Achtergrondinformatie	187
6.3	Het asieltraject en de invloed van de voornemenprocedure	188
6.4	Het asieltraject tot en met het voornemen en de beschikking in eerste aanleg	189
6.4.1	Informatieverzameling door de IND	189
6.4.2	Informatieverstrekking door de asielzoeker	190
6.4.3	Wordt er iets met de informatie gedaan?	191
6.4.4	Het voornemen Vw 2000 en de beschikking in eerste aanleg Vw 1994	192
6.5	De reactie van de asielzoeker op het voornemen en de beschikking in eerste aanleg	193
6.5.1	Zienswijze: normale versus AC-procedure	194
6.5.2	Bezwaargronden versus zienswijze (normale procedure)	195
6.6	De asielbeschikkingen Vw 2000 en Vw 1994	196
6.6.1	Asielbeschikking Vw 2000: normale versus AC-procedure	196

## **14** *Zorgvuldigheid van asielbeslissingen*

6.6.2	Asielbeschikking Vw 2000 versus beschikking in eerste aanleg Vw 1994	197
6.6.3	Asielbeschikking Vw 2000 versus beslissing op bezwaar Vw 1994 (normale procedure)	198
6.7	Verlenging van de beslistermijn	199
	<b>Summary</b>	<b>201</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>217</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>Samenstelling begeleidingscommissie</b>	<b>219</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Asielprocedures en -beoordeling Vw 2000 en Vw 1994</b>	<b>221</b>

# Samenvatting

## Inleiding

Dit rapport is onderdeel van de evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000 met betrekking tot de asielprocedure. Het betreft de invloed van twee nieuwe wettelijke instrumenten in de Vw 2000, de voornemenprocedure en de individuele verlenging van de beslistermijn, op de kwaliteit van asielbeslissingen. Het begrip 'kwaliteit' is daarbij geoperationaliseerd in termen van procedurele en inhoudelijke zorgvuldigheid. Met *procedurele zorgvuldigheid* bedoelen we of er wordt voldaan aan de (vorm-) voorschriften uit de wet en lagere regelgeving. Daarnaast is gekeken of de vreemdeling gebruikmaakt van de (wettelijke) mogelijkheden tot het inbrengen van informatie. Met *inhoudelijke zorgvuldigheid* bedoelen we de wijze waarop (in het voornemen en/of in de beschikking) wordt ingegaan op het standpunt van de asielzoeker. Bij het onderzoek naar de invloed van de verlenging van beslistermijn op de zorgvuldigheid gaat het om de vraag in hoeverre in de beschikking gebruik wordt gemaakt van de informatie die tijdens de verlenging naar voren is gekomen.

Bij het onderzoek naar de invloed van de voornemenprocedure wordt de situatie onder de Vw 2000 vergeleken met die onder de Vw 1994. De voornemenprocedure houdt in dat de IND, in die gevallen waarin deze voornemens is de asielaanvraag af te wijzen, een onderbouwd voornemen tot afwijzing aan de gemachtigde van de vreemdeling voorlegt. Deze kan hierop middels een schriftelijke zienswijze reageren. Daarna neemt de IND de beslissing, waarbij deze op de zienswijze dient in te gaan. Onder de oude wet was van een dergelijke procedure geen sprake, maar kon de asielzoeker in de meeste gevallen na de beslissing van de IND in eerste aanleg een bezwaarschrift met bezwaargronden indienen, waarop de IND vervolgens diende te beslissen.

In dit onderzoek wordt de asielbeslissing Vw 2000 vergeleken met zowel de beschikking in eerste aanleg als de beslissing op bezwaar Vw 1994. De toenmalige regering streefde naar een kwaliteitswinst bij de beslissingen onder de Vw 2000 in vergelijking met de beslissingen in eerste aanleg onder de oude wet. Daarnaast zou de asielbeslissing Vw 2000 even zorgvuldig moeten zijn als de oude beslissing op bezwaar, omdat feiten die onder de Vw 1994 pas in de bezwaarfase naar voren kwamen nu, als gevolg van de voornemenprocedure, al voor de beslissing in eerste (en enige) aanleg naar voren kunnen worden gebracht.

Bij de vergelijkingen tussen de Vw 2000 en de Vw 1994 wordt onderscheid gemaakt naar procedure (aanmeldcentrum (AC)-procedure en normale procedure), vanwege de verschillen tussen deze procedures (o.a. in de gehanteerde termijnen) die mogelijk samenhangen met de zorgvuldigheid van asielbeslissingen. Daarnaast vergelijken we de voornemenprocedure in de AC-procedure met die in de normale asielprocedure onder de Vw 2000, omdat het belang van de AC-procedure onder de Vw 2000, gelet op het afdoeningspercentage, na de invoering van de Vw 2000 is toegenomen.

Om de vergelijkingen zuiver te houden gaan we na of er verschillen zijn in – de informatie uit – het deel van de asielprocedure dat vooraf gaat aan de voornemenprocedure Vw 2000 en de beschikking in eerste aanleg Vw 1994 (het eerste en het nader gehoor en eventueel een aanvullend gehoor). Bij het onderzoek naar de individuele verlenging van de beslistermijn zijn alleen asielbeslissingen onder de Vw 2000 bestudeerd. Daarbij maken we een vergelijking tussen de situatie aan het eind van de oorspronkelijke beslistermijn en de situatie aan het eind van de verlengde beslistermijn, in dezelfde dossiers.

### **Onderzoeksvragen**

De onderzoeksvragen ten aanzien van de *voornemenprocedure* luiden als volgt:

#### *Achtergrondinformatie*

- 1 Hoeveel afwijzende en hoeveel inwilligende asielbeslissingen worden genomen bij beschikking Vw 2000 en bij de beslissing op bezwaar Vw 1994?
- 2 Wat zijn de (wettelijke) gronden voor de genomen beslissingen?

#### *Procedurele zorgvuldigheid*

- 3 Zijn de vormvoorschriften uit de Vreemdelingenwet (Vw), het Vreemdelingenbesluit (Vb) en de Vreemdelingencirculaire (Vc) gevolgd?
- 4 In hoeverre is gebruikgemaakt van de mogelijkheden uit de Vw, Vb en Vc tot het inbrengen van informatie?

#### *Inhoudelijke zorgvuldigheid*

- 5 Welke argumentatie wordt gebruikt om te komen tot de beslissing en de gronden waarop die is genomen?
- 6 Op basis van welke informatie komt men tot de argumentatie? In hoeverre wordt het standpunt van de asielzoeker hierbij betrokken?
- 7 Vinden we verschillen in asielbeslissingen, gronden, argumentatie en informatie tussen Vw 1994 en Vw 2000?
- 8 Zo ja, wat zijn de mogelijke verklaringen voor die verschillen? Liggen die bijvoorbeeld in verschil in wetgeving of achtergrondkenmerken?
- 9 Hoe kunnen we die verschillen waarderen (kwaliteitsvraag)?

De onderzoeksvragen inzake de *individuele verlenging van de beslistermijn* zijn:

#### *Procedurele zorgvuldigheid*

- 1 Vindt de verlenging volgens de voorschriften plaats (o.a. tijdigheid)?
- 2 Welk soort onderzoek wordt uitgevoerd en levert dit nieuwe informatie op?

*Inhoudelijke zorgvuldigheid*

- 3 Is in de beschikking Vw 2000 informatie verwerkt die aan het einde van de wettelijke beslistermijn nog niet beschikbaar was? (het gaat hier om informatie die tijdens het onderzoek naar voren is gekomen)

**Methode**

De methoden die in het onderzoek zijn gebruikt zijn dossieranalyse en de beleidsgerichte Delphi-methode.

Voor de *dossieranalyse* is gebruikgemaakt van asioldossiers van de IND. Voor het onderzoek naar de voornemen- en bezwaarprocedure zijn 201 dossiers Vw 2000 (101 AC-, 100 normale procedure) en 147 dossiers Vw 1994 (71 AC-, 76 normale procedure) bestudeerd. Voor het onderzoek naar de individuele verlenging van de beslistermijn zijn 110 zaken (30 met en 80 zonder verlenging) bestudeerd. De dossiers zijn geanalyseerd aan de hand van verschillende checklists. Deze bevatten vragen met voorgedrukte antwoordcategorieën die aangekruist ('kwantitatief gescoord') konden worden. Voor de checklist bestemd voor de analyse van de voornemen- en bezwaarprocedure is in aanvulling daarop ook een aantal beschrijvende vragen opgenomen ('kwalitatieve vragen'). Daarbij zijn uitgebreide beschrijvingen van onderdelen van de asielprocedure gemaakt, ter verdieping van de informatie uit de kwantitatieve vragen. Drie dossieranalisten hebben na een training de dossiers voor het onderzoek gescoord en beschreven aan de hand van de checklists. De onderzoekers hebben hun analyses gebaseerd op de coderingen en beschrijvingen die de dossieranalisten hebben gemaakt. Dit betekent dat de bevindingen van dit onderzoek grotendeels zijn gebaseerd op de schriftelijke informatie in de dossiers. Interacties, activiteiten en overwegingen die daarin niet zijn vastgelegd zijn daardoor buiten beschouwing gebleven. De conclusies inzake de inhoudelijke zorgvuldigheid van afwijzende beslissingen zijn voor een deel gebaseerd op een beperkt aantal meer uitgebreid beschreven dossiers (14 AC-afwijzingen Vw 2000, 14 afwijzingen in de normale procedure Vw 2000 en 14 afwijzingen bij de beslissing op bezwaar Vw 1994).

De te analyseren dossiers moesten aan een aantal criteria voldoen. Hun belangrijkste kenmerken zijn de volgende. Het gaat om afgesloten dossiers met een asielaanvraag onder de Vw 2000 waarin uiterlijk halverwege 2003 door de IND is beslist. Deze worden vergeleken met afgesloten dossiers Vw 1994 met een asielaanvraag ingediend op of na 1 januari 1998 en een beslissing op bezwaar die is genomen voor 1 april 2001. De resultaten uit het dossieronderzoek betreffen derhalve de eerste jaren van de Vw 2000 en de laatste jaren van de Vw 1994. Asielbeslissingen die onder het overgangsrecht vielen, zijn buiten beschouwing gebleven. Aangezien het onderzoek zich voor een groot deel op de voornemenprocedure richt, zijn

de te onderzoeken dossiers Vw 2000 geselecteerd op de aanwezigheid van een voornemen tot afwijzing. Ter vergelijking zijn dossiers Vw 1994 geselecteerd waarbij de beslissing in eerste aanleg een afwijzing van de aanvraag om toelating als vluchteling inhield, waarbij ook geen andere asielvergunning is verleend. Bij de selecties van dossiers onder beide wetten is de verdeling naar nationaliteit, als proxy van asielrelaas, zoveel mogelijk vergelijkbaar gemaakt.

De *beleidsgerichte Delphi-methode* is toegepast door aan 26 ervaren informanten uit verschillende organisaties in het asielveld schriftelijke vragenlijsten voor te leggen. Na een eerste ronde met open vragen volgde een tweede ronde waarin de respondenten werd gevraagd te reageren op elkaars meningen. Deze gegevens zijn verzameld in 2004. Hoewel het mogelijk is om antwoordpatronen te signaleren kan men met deze methode niet aangeven door hoeveel procent van elke beroepsgroep elke gerapporteerde ervaring en mening precies wordt gedeeld.

## **Resultaten**

### *Achtergrondinformatie en procedurele zorgvuldigheid beslissingen Vw 2000 en Vw 1994 (bezwaar)*

In de onderzochte dossiers Vw 2000 en Vw 1994 is sprake van een vergelijkbaar beslisgedrag van de IND, uitgedrukt in het percentage inwilligingen en afwijzingen. Onder beide wettelijke regimes geeft de IND in ongeveer een vijfde van de bestudeerde zaken een inwilligende beschikking in de normale asielprocedure. Voor wat betreft de gronden waarop wordt ingewilligd of afgewezen vinden we eveneens vooral overeenkomsten tussen de Vw 2000 en de Vw 1994. Wel wordt onder de Vw 2000 in de normale procedure in een veel groter percentage zaken documentloosheid tegengeworpen dan onder de Vw 1994 (zowel de beschikking in eerste aanleg als de beslissing op bezwaar). Hiermee hangt waarschijnlijk samen dat het percentage beschikkingen Vw 2000 (normale procedure) waarin de IND ongeloofwaardigheid tegenwerpt, groter is dan in beide soorten beschikkingen Vw 1994 (normale procedure). Aangezien de Wet Ongedocumenteerden ruim voor de invoering van de Vw 2000 in werking is getreden, is er geen aanleiding om te veronderstellen dat deze wetswijziging dit verschil verklaart. Mogelijk wordt onder de nieuwe wet binnen de IND wel meer aandacht besteed aan het tegenwerpen van documentloosheid dan voorheen.

Zowel onder de Vw 2000 als onder de Vw 1994 wordt voldaan aan het voorschrift uit de Algemene wet bestuursrecht dat de beslissing dient te worden gemotiveerd. Ook zien we dat de IND in de beschikking Vw 2000 conform de Vreemdelingencirculaire meestal gebruikmaakt van facultatieve en overige inhoudelijke afwijzingsgronden, alsmede van de

toetsingsvolgorde van de inwilligingsgronden. Onder de Vw 1994 wordt in slechts een derde van de beslissingen op bezwaar expliciet aangegeven dat geen voorwaardelijke vergunning tot verblijf wordt verleend. Dit was echter ook niet in alle gevallen verplicht. Op dit onderdeel van procedurele zorgvuldigheid vinden wij geen verschil tussen beide wetten.

### ***Het asieltraject tot het voornemen en de beschikking in eerste aanleg***

#### *Informatieverzameling door de IND*

De IND verzamelt op verschillende momenten in de asielprocedure informatie bij de asielzoeker aangaande zijn of haar identiteit, nationaliteit, reisroute en asielrelaas. Dit gebeurt in ieder geval, onder beide wetten en procedures, door middel van het eerste en het nader gehoor. Een belangrijk vormvoorschrift daarbij is dat de asielzoeker gehoord moet worden in een taal waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hij/zij die kan verstaan. Aan dit voorschrift wordt in de regel voldaan (procedurele zorgvuldigheid). Slechts in een zeer klein deel van de AC-zaken Vw 2000 en zaken onder de Vw 1994 (beide procedures) wordt het eerste gehoor niet gehouden in aanwezigheid van een tolk. In die gevallen wordt de procedurele zorgvuldigheid bedreigd. Het nader gehoor wordt onder beide wetten en procedures vrijwel altijd afgenomen in aanwezigheid van een tolk. Het houden van een eerste of nader gehoor in de taal van eerste voorkeur lukt wat minder vaak, hetgeen afbreuk doet aan de procedurele zorgvuldigheid in de betreffende zaken.

Hoewel het geen vormvoorschrift is, menen wij dat de zorgvuldigheid van vooral het nader gehoor er ook bij gebaat is als de gehoorambtenaar en tolk van hetzelfde geslacht zijn als de asielzoeker, met name bij vrouwen die mogelijk slachtoffer zijn geweest van seksueel geweld (procedurele zorgvuldigheid). Het geslacht van de tolk komt in ruim de helft van de zaken onder de Vw 2000 in beide procedures bij het nader gehoor overeen. Voor de Vw 1994 geldt dit alleen voor de AC-procedure in een meerderheid van de gevallen. Het geslacht van de gehoorambtenaar komt voor zover bekend in minder dan de helft van de gevallen overeen met dat van de asielzoeker (beide wetten en procedures). Mogelijk speelt hierbij een gebrek aan beschikbaarheid van (vrouwelijke) tolken en ambtenaren een rol. In deze gevallen wordt de procedurele zorgvuldigheid mogelijk bedreigd.

Naast het verplichte eerste en nader gehoor vinden in het voortraject ook andere momenten van informatieverzameling plaats die niet als zodanig zijn voorgeschreven. We hebben gegevens verzameld over het aanvullend gehoor en het nader onderzoek.

Onder de Vw 2000 komt het in de normale asielprocedure regelmatig voor dat een aanvullend gehoor wordt gehouden, maar in de AC-procedure komt het nauwelijks voor. Dit verschil heeft waarschijnlijk deels te maken met de tijdsdruk in het AC en met het feit dat in zaken die om inhoudelijke



redenen zijn doorgestuurd van het AC naar de normale asielprocedure, een aanvullend gehoor is voorgeschreven. Onder de Vw 1994 wordt zowel bij zaken afgedaan in de normale als in de AC-procedure zelden een aanvullend gehoor gehouden. De reden hiervoor is ons niet bekend. Nader onderzoek vindt onder beide wetten vooral plaats in de normale procedure, voor het voornemen respectievelijk de beschikking in eerste aanleg (ca. 40%). Ook hier geldt waarschijnlijk dat nader onderzoek binnen de korte AC-periode niet mogelijk is.

#### *Informatieverstrekking door de asielzoeker*

De informatiebasis van de asielbeslissing en de mate waarin de IND het standpunt van de asielzoeker kan meenemen in de beslissing, is voor een belangrijk deel afhankelijk van de informatie die de asielzoeker zelf inbrengt. Het eerste moment waarop de asielzoeker informatie kan (en moet) inbrengen is bij de aanmelding in het AC. Het gaat hier om het overleggen van alle mogelijke documenten. In ruim de helft van de onderzochte asioldossiers onder beide wetten en beide procedures worden geen documenten overlegd. In de normale asielprocedure onder de Vw 2000 en de Vw 1994 worden gedurende de procedure nog wel eens documenten aangeleverd. In de AC-procedures gebeurt dit, zeker onder de Vw 2000, slechts sporadisch, waarschijnlijk vanwege de korte duur van de AC-procedure. Overigens zijn in circa 40% van alle zaken onder beide wetten die uiteindelijk zijn ingewilligd geen documenten overlegd.

Na het eerste gehoor dienen sommige asielzoekers correcties en aanvullingen op het rapport hiervan in. In beide procedures onder de Vw 2000 en de Vw 1994 gebeurt dit in grofweg de helft van de zaken. Ook op het verslag van het nader gehoor kunnen asielzoekers correcties en aanvullingen indienen. Een groot deel van de asielzoekers in de normale asielprocedure onder zowel de Vw 2000 als de Vw 1994 maakt gebruik van deze mogelijkheid. In de AC-procedure betreft het minder (Vw 2000) respectievelijk meer (Vw 1994) dan eenderde van de zaken. Mogelijk gebeurt dit in de AC-procedure minder vaak, omdat men daar op hetzelfde moment een zienswijze kan indienen.

#### *Wordt er iets met de informatie gedaan?*

De correcties en aanvullingen op het rapport van het eerste gehoor bevatten in een meerderheid van de zaken geen nieuwe informatie (beide wetten en procedures). Onder de Vw 2000 liggen de percentages zaken waarin dat wel het geval is hoger dan onder de Vw 1994. De informatie uit de correcties en aanvullingen op het verslag van het eerste gehoor wordt zelden teruggevonden in het voornemen Vw 2000, zowel in de AC- als de normale procedure. De reden kan zijn dat de informatie reeds bekend is of dat deze wordt meegenomen in het nader gehoor.

Correcties en aanvullingen op het verslag van het nader gehoor bevatten in ruim de helft van de gevallen nieuwe informatie (beide wetten en beide

procedures). In de normale asielprocedure Vw 2000 wordt echter slechts in bijna een kwart van de voornemens ingegaan op deze correcties en aanvullingen, onder de Vw 1994 gebeurt dit in 30% van de beschikkingen in eerste aanleg.

Wanneer een aanvullend gehoor wordt gehouden, bijna alleen in de normale asielprocedure Vw 2000, levert dat in de meeste gevallen nieuwe informatie op. Deze komt meestal, maar niet altijd, terug in het voornemen Vw 2000.

Nader onderzoek levert onder beide wetten en procedures vaker niet dan wel informatie op die nog niet bekend was. Dit is een van de redenen waarom de uitkomsten vaak niet expliciet verwerkt worden in het voornemen of de beschikking in eerste aanleg. Een andere reden hiervoor is dat de resultaten van het onderzoek nog niet bekend zijn. Het is niet duidelijk waarom dan toch een voornemen of beschikking wordt uitgebracht. Als dit slechts te maken heeft met tijdsdruk, doet dit afbreuk aan de inhoudelijke zorgvuldigheid.

Bij alle genoemde vormen van informatieverzameling of -verstrekking valt op dat de verkregen informatie niet steeds in het voornemen of de beschikking in eerste aanleg wordt verwerkt. In dit opzicht vinden we geen verschillen tussen de twee wetten of de beide typen procedures. Behalve voor de zaken waarin nader onderzoek is gedaan, weten wij niet waarom de informatie niet is meegenomen. Het kan zijn dat de informatie al bekend was, door de IND niet relevant werd bevonden of onvoldoende door de IND is bekeken. Indien de informatie al bekend was, is het naar onze mening voorstelbaar dat daarop niet wordt gereageerd. Als dit niet zo is, doet het niet ingaan op de informatie die de asielzoeker heeft ingebracht afbreuk aan de inhoudelijke zorgvuldigheid.

#### ***Het voornemen Vw 2000 en de beschikking in eerste aanleg Vw 1994***

##### *Vw 2000: voornemen in normale versus AC-procedure*

In de normale procedure bestaat het voornemen uit een deels geïndividualiseerde argumentatie, die veelal start met het tegenwerpen van het ontbreken van (echte) documenten inzake identiteit, nationaliteit, reisroute en/of asielrelaas. Dit gaat vaak samen met de tegenwerping dat de gegeven verklaringen hiervoor onvoldoende of tegenstrijdig zijn. Daarna wordt gemotiveerd waarom geen verblijfsvergunning wordt verleend op grond van artikel 29 lid 1 sub a tot en met f. Daarbij worden begrippen als 'ongeloofwaardig', 'onaannemelijk', en 'onvoldoende zwaarwegend' gebruikt. In de AC-procedure wordt daarentegen gebruikgemaakt van een zogenoemd voornemenformulier, waarop onder andere voornoemde begrippen staan voorgedrukt. Deze kunnen door de IND-ambtenaar worden aangekruist, zonder dat ze noodzakelijkerwijs in verband worden gebracht met de inwilligingsgronden van artikel 29 lid 1 Vw 2000 (het gaat hier om het voornemenformulier zoals de

dossieranalisten dat hebben aangetroffen in de dossiers uit de hiervoor genoemde onderzoeksperiode; inmiddels worden in AC Schiphol en AC Ter Apel aangepaste voornemenformulieren gebruikt waarop de inwilligingsgronden van artikel 29 lid 1 Vw 2000 wel zijn voorgedrukt). De IND kan op het formulier een nadere toelichting geven, maar doet dat niet altijd. Hierdoor ontstaat soms onduidelijkheid over wat de asielzoeker nu precies wordt tegengeworpen. In de zaken waarin wel een toelichting wordt gegeven vertoont het type argumenten veel overeenkomsten met de argumentatie in de normale procedure. Voor beide procedures geldt dat 'ongeloofwaardigheid' in verband met het ontbreken van documenten inzake identiteit, nationaliteit, reisroute en/of asielrelaas, en het geven van onvoldoende verklaringen daaromtrent, nooit het enige argument voor afwijzing vormt: het argument wordt altijd in combinatie met andere argumenten gebruikt. Voor wat betreft de motivering van het niet inwilligen van het asielverzoek op de inwilligingsgronden geldt dat het in zowel de AC- als de normale procedure enkele malen voorkomt dat een van de inwilligingsgronden van artikel 29 lid 1 sub a t/m f niet wordt genoemd. In de voornemens in de AC-procedure wordt artikel 29 lid sub f slechts in minder dan de helft van de gevallen genoemd. Het ontbreken van deze grond betekent waarschijnlijk dat deze niet van toepassing is, omdat geen sprake is van een partner of meerderjarig kind.

*Vw 2000 voornemen versus Vw 1994 beschikking in eerste aanleg (normale procedure)*

Bij de beschikking in eerste aanleg onder de Vw 1994 blijkt in vrijwel alle dossiers te worden aangegeven dat het asielverzoek in elk geval niet op grond van erkenning als verdragsvluchteling of klemmende reden van humanitaire aard wordt ingewilligd. Dat geen VVTV wordt verleend wordt echter slechts in een vijfde van de zaken opgemerkt. Informatie van de IND leert dat dit ook niet in alle gevallen verplicht was. Een overeenkomst met het voornemen in de normale asielprocedure Vw 2000 is dat de beschikking in eerste aanleg in de regel gemotiveerd wordt door middel van een combinatie van standaardzinnen en geïndividualiseerde argumenten waarbij op specifieke aspecten van het asielrelaas wordt ingegaan, waarbij dit laatste het meest voorkomt bij de motivering van de afwijzing van de aanvraag om toelating als vluchteling. Het ontbreken van (echte) documenten met betrekking tot identiteit, nationaliteit, reisroute en/of asielrelaas wordt onder de Vw 1994 in de normale procedure veel minder vaak tegengeworpen dan onder de Vw 2000. Onder beide wetten wordt daarbij volgens onze kwalitatieve analyses ook het niet in staat zijn tot uitgebreide of gedetailleerde verklaringen inzake de reis of de gestelde streek van herkomst of etnische groep vaak tegengeworpen. Net als onder de Vw 2000 worden asielverzoeken onder de Vw 1994 echter niet alleen op basis van deze omstandigheid afgewezen. De andere typen argumenten die de IND in de normale asielprocedure gebruikt in het voornemen Vw

2000 en de beschikking in eerste aanleg Vw 1994 komen ook in grote mate overeen. Enkele verschillen in de formulering van afwijzingsgronden houden verband met wijzigingen in de wettekst.

***De reactie van de asielzoeker op het voornemen en de beschikking in eerste aanleg***

De inhoudelijke zorgvuldigheid van de asielbeslissing (het betrekken van het standpunt van de asielzoeker bij de asielbeschikking) zou onder de Vw 2000 moeten zijn gewaarborgd door de voornemenprocedure, waarbinnen de asielzoeker in een zienswijze reageert op het voornemen, waarna de IND in de beschikking ingaat op de zienswijze. Onder de Vw 1994 kon de asielzoeker reageren op de beschikking in eerste aanleg, door middel van een bezwaarschrift. Op dit bezwaarschrift kon dan in de beslissing op bezwaar worden ingegaan. Hoe zien de zienswijzen en bezwaargronden eruit?

*Zienswijze: normale versus AC-procedure*

Er wordt na een voornemen tot afwijzing niet altijd een zienswijze ingediend: in een kwart van de bestudeerde dossiers die onder de Vw 2000 in de normale asielprocedure zijn afgedaan is geen zienswijze ingediend. Van de asielverzoeken waarbij een zienswijze is ingediend en die in de normale procedure zijn afgedaan, blijkt dat 25% is ingewilligd en 75% is afgewezen. Het eerste percentage is hoger dan de Delphi-respondenten half 2004 inschatten, mogelijk omdat zij beroepshalve niet allemaal zicht hebben op inwilligingen. Van alle beslissingen na een zienswijze bij elkaar (AC- plus normale procedure) is 15% een inwilliging. Bij AC-zaken wordt in meer dan de helft van de bestudeerde dossiers geen zienswijze ingediend. Rechtsbijstandverleners zelf geven aan dat zij niet altijd een zienswijze indienen als zij een zaak kansloos achten, maar sommigen gaan naar verluidt wel in beroep. Logischerwijs kan het standpunt van de asielzoeker ten aanzien van het voornemen tot afwijzing geen invloed uitoefenen op de argumentatie in de beschikking, en niet bijdragen aan de opbouw van een volledig dossier, als de rechtsbijstand geen zienswijze indient. Bij de zaken die uiteindelijk worden ingewilligd onder de Vw 2000 heeft de rechtsbijstand bijna altijd een zienswijze ingediend. Uit de kwalitatief beschreven dossiers blijkt het volgende. Wanneer een zienswijze wordt ingediend, reageert de rechtsbijstand op een grotere of kleinere selectie van de argumenten in het voornemen (normale procedure) of op het voornemenformulier (AC-procedure). In beide procedures betreffen de argumenten in de zienswijze vaak zowel eerder verstrekte informatie die volgens de rechtsbijstand anders moet worden geïnterpreteerd of gewogen dan de IND heeft gedaan, als aanvullende informatie of uitleg over aspecten van het vluchtverhaal. Vaak wordt het ontbreken van documenten verklaard, maar in beide procedures worden in onze selectie

niet alsnog documenten overlegt. In meer of minder uitgebreide bewoordingen wordt voorts beargumenteerd waarom de conclusies van de IND volgens de rechtsbijstand/de vreemdeling niet kloppen. Een verschil tussen beide procedures is dat in de zienswijzen in de onderzochte AC-zaken vaker wordt gereageerd op de tegengeworpen ongelooftwaardigheid, onaannemelijkheid en dergelijke en veel minder op het niet inwilligen van de asielaanvraag op grond van een van de onderdelen van artikel 29 Vw 2000. Dit is waarschijnlijk het gevolg van het feit dat de genoemde aspecten op de AC-voornemenformulieren ook minder in verband worden gebracht met die inwilligingsgronden dan in de voornemens in de normale procedure. Opnieuw horen en/of een nieuw voornemen uitbrengen door de IND naar aanleiding van de zienswijze is in onze dossiers in beide procedures niet voorgekomen.

*Bezwaargronden versus zienswijze (normale procedure)*

Van alle asielverzoeken waarbij bezwaargronden zijn ingediend en die zijn afgedaan in de normale asielprocedure is 23% bij de beslissing op bezwaar alsnog ingewilligd en 77% opnieuw afgewezen, door de IND of de rechter ('doorpakken'). Van alle beslissingen na bezwaargronden bij elkaar (AC- plus normale procedure) is 14% een inwilliging. De kans op inwilliging na het indienen van bezwaargronden onder de Vw 1994 is daarom even groot als na het uitbrengen van een zienswijze onder de Vw 2000.

In de kwalitatief beschreven dossiers zien we dat de rechtsbijstand in de bezwaargronden namens de vreemdeling reageert op een deel van de argumenten in de beschikking in eerste aanleg. De reacties richten zich vooral op die argumenten die de IND heeft gebruikt om de A-status te weigeren. In minder dan de helft van de dossiers wordt ook op het niet-verlenen van een van de andere statussen gereageerd. De rechtsbijstand stelt dat bepaalde argumenten van de IND niet houdbaar zijn. Net als in de zienswijzen onder de Vw 2000 brengt de rechtsbijstand daarbij vrijwel altijd een combinatie naar voren van reeds eerder verstrekte informatie die anders geïnterpreteerd of gewogen zou moeten worden, als aanvullende informatie of uitleg over aspecten van het vluchtverhaal. De typen argumenten vertonen veel overeenkomst met de typen argumenten uit de zienswijzen onder de Vw 2000, maar de bezwaarschriften lijken wel iets meer uitgebreid te zijn dan de zienswijzen. Een andere overeenkomst is dat ook hier zelden alsnog een nieuw document wordt ingediend. Omdat het aan de vreemdeling tegenwerpen van het ontbreken van documenten inzake identiteit, nationaliteit, reisroute en/of asielrelaas in onze selectie van Vw 2000-dossiers duidelijk vaker wordt aangevoerd dan in de Vw 1994-dossiers, komen in de zienswijzen meer reacties voor op deze tegenwerpingen dan in de bezwaargronden.

### *Zorgvuldigheid van de asielbeschikking Vw 2000: normale versus AC-procedure*

Uit de kwalitatieve dossierbeschrijvingen blijkt dat in de meeste afwijzende beschikkingen die volgen op de zienswijze in de normale procedure het voornemen als herhaald en ingelast wordt beschouwd en/of dat het voornemen grotendeels wordt herhaald. In de overige beschikkingen wordt niet expliciet naar het voornemen verwezen en is de beschikking alleen een reactie op de zienswijze, waarbij het voornemen feitelijk gehandhaafd blijft. De afwijzende beschikking bij AC-zaken is in grote lijnen een herhaling van het voornemen, in dezelfde of andere, en soms meer uitgebreide bewoordingen. In beide procedures komt het intrekken van een argument, overigens zonder de conclusie te wijzigen, slechts sporadisch voor. In de normale procedure wordt in de beschikking wel op meer argumenten uit de zienswijze gereageerd: in ruim driekwart van de kwalitatief beschreven beschikkingen wordt op (bijna) alle argumenten uit de zienswijze gereageerd, in de overige op een deel. In de AC-procedure wordt in de helft van de beschikkingen op het merendeel van de argumenten van de rechtsbijstand gereageerd, in de andere helft slechts op een deel. Bovendien is de reactie van de IND op de zienswijze in de normale asielprocedure uitgebreider dan in de AC-procedure. Uit de kwantitatieve analyses is gebleken dat in beide procedures voor de afwijzing als verdragsvluchteling meestal een combinatie van individuele en standaardargumentaties wordt gebruikt, terwijl voor de afwijzing op de andere inwilligingsgronden meestal standaardformuleringen gegeven worden. Zowel voor de kwalitatief bekeken asielbeschikkingen in de normale procedure als die in de AC-procedure geldt dat de IND beargumenteert dat men het asielrelaas nog steeds niet aannemelijk of geloofwaardig vindt, en stelt dat de gegeven verklaringen en algemene informatie uit externe bronnen onvoldoende zijn. De conclusie in deze afwijzende beschikkingen is altijd dat de IND niet is overtuigd door de argumenten, verklaringen en uitleg van de rechtsbijstand, die overigens ook erg summier kunnen zijn. Slechts bij hoge uitzondering trekt de IND een argument terug, zonder dat daarbij de conclusie verandert.

Uit het bovenstaande blijkt dat in de normale asielprocedure meer uitgebreid op het standpunt van de asielzoeker in de zienswijze wordt gereageerd dan in de AC-procedure. *De inhoudelijke zorgvuldigheid van de afwijzing in de normale asielprocedure Vw 2000 is derhalve groter dan in de AC-procedure Vw 2000.* Ook de meeste informanten uit het Delphi-onderzoek, waaronder een aantal IND'ers, zijn deze mening toegedaan.

***Zorgvuldigheid van de asielbeschikking Vw 2000 versus beschikking in eerste aanleg Vw 1994***

We hebben vastgesteld dat er tussen de Vw 2000 en de Vw 1994 weinig verschillen zijn in de mate waarin informatie van de asielzoeker wordt verwerkt in het voornemen Vw 2000 en de beschikking in eerste aanleg Vw 1994. Op dat punt in de procedure hebben we dan ook geen verschil in inhoudelijke zorgvuldigheid vastgesteld. Vergelijken we de beschikking Vw 2000 met de beschikking in eerste aanleg Vw 1994, dan is een belangrijk verschil dat onder de Vw 2000 nog een voornemenprocedure wordt gevoerd. Hiervoor is vastgesteld dat in een kwart van de dossiers uit de normale asielprocedure en bij meer dan de helft van de dossiers uit de AC-procedure geen zienswijze is ingediend. In die gevallen leidt de voornemenprocedure logischerwijs niet tot het meenemen van het standpunt van de asielzoeker in de beschikking. *Wanneer geen zienswijze wordt ingediend, is de inhoudelijke zorgvuldigheid van de afwijzende beschikking Vw 2000 dus gelijk aan die van de afwijzende beschikking in eerste aanleg Vw 1994.* In die gevallen waarin wel een zienswijze wordt ingediend, ligt dit anders. Hoewel de beschikkingen Vw 2000 in de normale en de AC-procedure van elkaar verschillen in de mate van uitgebreidheid van de reactie op de zienswijze, wordt wel in alle gevallen op de zienswijze gereageerd, zij het soms door middel van standaardzinnen. *Wanneer een zienswijze wordt ingediend, is de inhoudelijke zorgvuldigheid van de afwijzende asielbeschikking Vw 2000 daardoor groter dan die van de afwijzende beschikking in eerste aanleg Vw 1994.* Ook wordt in die gevallen het doel van de wetgever behaald dat de rechter bij een eventueel beroep een dossier in handen krijgt met daarin het standpunt van de asielzoeker ten aanzien van de voorgenomen afwijzing. Deze doelen zouden in meer zaken gehaald worden als de rechtsbijstand namens de vreemdeling een zienswijze zou indienen in alle gevallen waarin deze het niet eens is met de voorgenomen afwijzing. Ook de Delphi-respondenten zien over het algemeen een positieve invloed van de zienswijze op de motivering van de beschikking Vw 2000 vergeleken met de beschikking in eerste aanleg Vw 1994.

***Zorgvuldigheid van de asielbeschikking Vw 2000 versus beslissing op bezwaar Vw 1994 (normale procedure)***

Vergelijkbaar met de situatie onder de Vw 2000 kan de beslissing op bezwaar in de normale procedure Vw 1994 worden beschouwd als een herhaling van de beschikking in eerste aanleg, aangevuld met een reactie op een deel van de bezwaargronden. Zowel in de asielbeschikking Vw 2000 als de beslissing op bezwaar Vw 1994 bestaat de motivering van het niet verlenen van een vergunning als verdragsvluchteling meestal uit een combinatie van geïndividualiseerde en standaardargumenten. Dit komt

ook relatief veel voor bij de grond 'klemmende redenen van humanitaire aard'. Bij deze laatste en de overige inwilligingsgronden bestaat de motivering van de uiteindelijke beschikking in beide wetten echter meestal uit alleen standaardformuleringen.

Uit de kwalitatief beschreven dossiers blijkt het volgende. In ruim driekwart van de beschikkingen Vw 2000 in de normale procedure wordt op (bijna) alle argumenten uit de zienswijze gereageerd, in de overige op een deel. Onder de Vw 1994 reageert de IND in de beslissingen op bezwaar op een deel, maar zelden op alle bezwaargronden. De inhoud van de reacties van de IND verschilt onder beide wetten niet van elkaar: onder beide wettelijke regimes houdt de reactie van de IND op de verschillende stellingen van de rechtsbijstand in het algemeen in dat men bepaalde delen van het vluchtverhaal nog altijd niet geloofwaardig, aannemelijk, of voldoende zwaarwegend vindt. Ook de verklaringen voor het ontbreken van documenten worden van de hand gewezen. Onder de Vw 1994 wordt daarnaast in veel gevallen informatie uit een ambtsbericht van Buitenlandse Zaken tegengeworpen. Het intrekken van een argument komt onder beide wetten slechts sporadisch voor, en als dit gebeurt wordt de conclusie niet gewijzigd. De meningsverschillen met de rechtsbijstand concentreren zich op de aannemelijkheid en de weging van bepaalde aspecten van het asielrelaas. Volgens de rechtsbijstand is een bepaalde gebeurtenis wel aannemelijk of zwaarwegend, volgens de IND niet. In beide gevallen is het standpunt vaak moeilijk hard te maken, en wekt de uitwisseling van standpunten de indruk van een welles-nietesdiscussie. De kans op een wijziging van de voorgenomen respectievelijk de eerste beslissing (afwijzing) na het indienen van een zienswijze of bezwaargronden in de normale asielprocedure is in de totale groep dossiers ongeveer even groot (ca. 25%). Dit geldt ook wanneer de zaken afgedaan in de AC-en de normale procedure samen worden genomen (onder beide wetten ca. 15% inwilligingen na een zienswijze).

Onder de Vw 2000 wordt in de afwijzende beschikkingen op een groter deel van de argumenten van de asielzoeker gereageerd dan in de beslissingen op bezwaar onder de Vw 1994. Daarom is *de inhoudelijke zorgvuldigheid van de beschikking Vw 2000 groter dan die van de beslissing op bezwaar onder de Vw 1994*. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het aantal uitgebreid beschreven zaken waarin een hoorzitting heeft plaatsgevonden in dit onderzoek te klein is om de invloed daarvan op de beslissing op bezwaar te kunnen vaststellen. De conclusie betreft derhalve vooral zaken *zonder hoorzitting*. Dit verklaart mogelijk dat de genoemde conclusie niet eenduidig door de Delphi-respondenten wordt ondersteund.

#### ***De invloed van de verlenging van de beslistermijn***

De toenmalige regering wilde verlenging van de beslistermijn mogelijk maken, zodat de IND niet zou worden gedwongen om altijd binnen de



wettelijke beslistermijn van zes maanden te beslissen, ook als dat nog niet mogelijk zou zijn. De verlenging moest zorgen voor een bredere informatiebasis van asielbeslissingen, in gevallen waarin aan het eind van de normale beslistermijn nog onvoldoende informatie beschikbaar is. Uit ons onderzoek blijkt echter dat de IND lang niet altijd de beslistermijn verlengt als ze niet binnen zes maanden op een asielverzoek beslist (zie ook de rapportage 'doorlooptijden'). In die zin werkt het instrument niet zoals bedoeld.

In alle onderzochte gevallen waarin wel sprake is van verlenging is de beslistermijn verlengd met het maximum van zes maanden. Deze termijn is vrijwel altijd schriftelijk aan de vreemdeling/gemachtigde medege-deeld. Ook is de vreemdeling meestal voor het eind van de oorspronkelijke beslistermijn van de verlenging in kennis gesteld. In bijna alle gevallen heeft tijdens de verlenging nader onderzoek naar de betrokken vreemde-ling plaatsgevonden door 'derden', conform de omschrijving daarvan in de Vreemdelingen-circulaire 2000. Op deze punten zijn de vormvoorschrif-ten derhalve gevolgd. Daar staat tegenover dat de beslistermijn in een aantal gevallen te laat is verlengd en dat de beschikking in een deel van de zaken pas na afloop van het verstrijken van de verlengde beslistermijn is genomen. In die gevallen laat de procedurele zorgvuldigheid te wensen over.

Het onderzoek in de bestudeerde dossiers betreft taalanalyse, onderzoek door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dactyloscopisch onderzoek met het oog op mogelijke Dublin-claims en 1F-onderzoek. In de meeste gevallen levert dit tijdig relevante informatie op. Deze informatie beves-tigt in sommige gevallen de door de asielzoeker gestelde feiten en spreekt deze in andere gevallen tegen.

Omdat dactyloscopisch onderzoek alleen betrekking heeft op de vraag of de asielzoeker geen eerdere asielaanvraag in een andere EU-lidstaat heeft gedaan, heeft de uitkomst daarvan alleen invloed op het al dan niet geven van een Dublin-afdoening, en niet op de inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag. De andere typen onderzoek kunnen daarop wel van invloed zijn.

Uiteindelijk is een deel van de aanvragen ingewilligd en een ander deel afgewezen. Bij inwilligende beschikkingen is de precieze invloed van de informatie die tijdens de verlenging is verkregen zelden te traceren, omdat een motivering ontbreekt. Bij de afwijzingen is de verkregen informatie gebruikt om de ongelooftwaardigheid van het asielrelaas te motiveren. Omdat het nader onderzoek dat gedurende een verlenging van de beslistermijn wordt uitgevoerd, in de meeste onderzochte gevallen tijdig relevante informatie oplevert, die in ieder geval wordt gebruikt bij de motivering van afwijzende beschikkingen, kunnen we concluderen dat de informatiebasis van asielbeslissingen in dergelijke gevallen breder is. De inhoudelijke zorgvuldigheid van de asielbeslissingen is derhalve groter dan wanneer direct na afloop van de beslistermijn een beslissing zou zijn

genomen. Het instrument van de individuele verlenging verhoogt in die zin de zorgvuldigheid van asielbeslissingen. Omdat het tot nu toe niet consequent wordt toegepast in situaties die zich daarvoor lenen, is deze winst echter beperkt.



# 1 Inleiding en onderzoeksopzet

In dit rapport beschrijven we de resultaten van het onderzoek naar de kwaliteit van asielbeslissingen in eerste aanleg. Het betreft de invloed van twee nieuwe wettelijke instrumenten onder de Vw 2000 op de kwaliteit van de asielbeslissingen<sup>1</sup> onder de Vw 2000. Dit onderzoek is onderdeel van de Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000).

Hieronder beschrijven we eerst de achtergrond en de opzet van dit onderzoek. Allereerst wordt in *paragraaf 1.1* een overzicht gegeven van relevante veranderingen in de wetgeving. Vervolgens beschrijven we de probleemstelling en onderzoeksvragen in *paragraaf 1.2*. In *paragraaf 1.3* gaan we in op de gehanteerde onderzoeksmethode en in *paragraaf 1.4* geven we een beschrijving van de manier waarop de selectie van de dossiers is gemaakt. In *paragraaf 1.5* geven we een beschrijving van deze dossiers. In *paragraaf 1.6* geven we de reikwijdte van dit onderzoek aan. In *paragraaf 1.7*, ten slotte, is een overzicht gegeven van de opbouw van de overige hoofdstukken.

## 1.1 Nieuwe elementen in de Vw 2000

In het hoofdstuk over de beleidstheorie (zie boek 1), is de achtergrond van de Vw 2000 beschreven. Hierin worden de aanleiding en de doelstellingen van deze wetgeving nader aangeduid. Er zijn twee beleidsdoelen geformuleerd over de asielprocedure: *kortere procedures* en een *betere kwaliteit van de beslissing in eerste aanleg*. Om het beleidsdoel 'betere kwaliteit' te bereiken, zijn in de Vw 2000 twee nieuwe instrumenten geïntroduceerd:

- de voornemenprocedure;
- de mogelijkheid om de wettelijk vastgelegde beslistermijn in individuele gevallen te verlengen.

### 1.1.1 Instellen van de voornemenprocedure

Het eerste instrument dat geacht wordt bij te dragen aan de kwaliteit van de asielprocedure is de voornemenprocedure. Onder de oude Vreemdelingenwet (Vw 1994)<sup>2</sup> kon de vreemdeling de beslissing in eerste aanleg aanvechten door een bezwaarschrift in te dienen bij de IND.<sup>3</sup> Aan de hand hiervan werd vervolgens de beslissing op bezwaar genomen.<sup>4</sup> In een deel

1 Onder de asielbeslissing Vw 2000 wordt in dit onderzoek verstaan de beslissing die de IND neemt ná het uitbrengen van een eventueel voornemen tot afwijzing.

2 In dit rapport wordt de oude vreemdelingenwet aangeduid als Vw 1994, om duidelijk te maken dat het hier gaat om de oude vreemdelingenwet ná de herziening van 1994.

3 Met uitzondering van gevallen waarin de asielaanvraag in AC Schiphol niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond was bevonden (art. 29a Vw 1994). In deze gevallen stond wel beroep op de rechtbank open.

4 Behalve als de rechter bij een eventuele uitspraak op een verzoek om een voorlopige voorziening meteen uitspraak deed op het bezwaarschrift ('doorpakken').

van deze zaken gebeurde dit nadat de vreemdeling was gehoord door een ambtelijke commissie of de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACV). Als de vreemdeling het niet eens was met de beslissing op bezwaar,<sup>5</sup> kon hij vervolgens in beroep gaan bij de rechter (zie voor een meer uitgebreide beschrijving bijlage 2).

Met als doel de asielprocedure te verkorten, is de bezwaarfase in asielzaken in de Vw 2000 afgeschaft (art. 80 Vw 2000). In plaats daarvan is een voornemenprocedure ingesteld voor die gevallen waarin de IND<sup>6</sup> voornemens is een aanvraag voor een vergunning op asielgronden niet in te willigen of te verlengen.<sup>7</sup> De voornemenprocedure dient ervoor te zorgen dat, ondanks de afschaffing van de bezwaarfase, een volledig dossier, met de standpunten van alle betrokkenen, wordt opgebouwd, voorafgaand aan de eventuele beroepsfase. Dit is van belang voor het geval de zaak vervolgens wordt voorgelegd aan de rechter. Daarnaast zou de kwaliteit van de eerste beschikking worden verbeterd doordat in de afwijzende beschikking zou worden ingegaan op hetgeen in de zienswijze naar voren is gebracht (Memorie van Toelichting en Nota naar aanleiding van het Verslag, TK 1999-2000, 26 732, nrs. 3 en 7). Het voornemen wordt aan de vreemdeling uitgereikt en deze krijgt de gelegenheid hierop binnen een bepaalde termijn een schriftelijke zienswijze in te dienen (art. 39 Vw 2000). Volgens de Memorie van Toelichting is het mogelijk dat de vreemdeling naar aanleiding van de zienswijze wordt gehoord. Wordt de aanvraag definitief afgewezen, dan moet in de beschikking worden ingegaan op de argumenten uit de zienswijze (art. 42 lid 3 Vw 2000).

In bijlage 2 worden de verschillende procedures meer uitgebreid beschreven.

### *1.1.2 De mogelijkheid tot verlenging van de wettelijke beslistermijn<sup>8</sup>*

De Vw 2000 kent in asielzaken net als de Vw 1994 een wettelijke beslistermijn van zes maanden. Nieuw is de verlengingsmogelijkheid van de beslistermijn. In de Vw 2000, artikel 42, lid 4 staat de mogelijkheid om de beslistermijn met maximaal zes maanden te verlengen indien naar het oordeel van de minister voor de beoordeling van de asielaanvraag advies

5 In dit rapport wordt alleen gebruikgemaakt van de wettelijke term 'beslissing op bezwaar'. Andere mogelijke benamingen om deze beschikking aan te duiden zijn 'beslissing in tweede aanleg', 'tweede beschikking' en 'eindoordeel'.

6 Formeel gaat het hier om beslissingen van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. De feitelijke uitvoering is echter in alle gevallen opgedragen aan de IND. In het vervolg van deze rapportage zullen wij gebruik maken van de aanduiding IND.

7 In dit onderzoek wordt alleen ingegaan op het al dan niet inwilligen van de asielaanvraag. Omzettingen van verblijfsvergunningen asiel voor bepaalde tijd in verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd blijven hier verder buiten beschouwing.

8 In dit onderzoek is alleen gekeken naar de verlenging van de individuele beslistermijn. De mogelijkheid om collectief de beslistermijn voor alle asielzoekers uit een bepaald land of regio te verlengen valt buiten het kader van dit onderzoek. Dit 'besluitmoratorium' is beschreven in de rapportage van het deelonderzoek 'Procesevaluatie'.

van of onderzoek door derden<sup>9</sup> of door het Openbaar Ministerie nodig is. Volgens de 'Nota naar aanleiding van het verslag' (TK 1999-2000, 26 732, nr. 7) zou de mogelijkheid van verlenging van de beslistermijn het inwinnen van aanvullende informatie mogelijk maken (zie voor verdere uitleg hoofdstuk 5). Hierdoor zouden betere beslissingen genomen worden dan wanneer deze mogelijkheid niet zou bestaan. Gesuggereerd wordt dat het hier gaat om het voorkomen van onterechte afwijzingen en dus om het nemen van een zorgvuldige(re) beslissing.

De wettelijke beslistermijn kan volgens artikel 42 lid 4 met ten hoogste zes maanden verlengd worden. Dit betekent dat een beslistermijn meermalen verlengd kan worden mits de duur van de totale verlenging niet langer dan zes maanden is (Nota van Toelichting bij het Vreemdelingenbesluit 2000, Stb. 2000, 497, p. 184). De vreemdeling dient door de IND schriftelijk in kennis gesteld te worden van de verlenging van de beslistermijn en de daarbij gestelde termijn (artikel 3.120 Vb 2000). Er zijn echter aanwijzingen dat de wettelijke beslistermijn van zes maanden regelmatig overschreden wordt, zonder dat deze verlengd wordt (Bekke e.a., 2002; rapportages Vreemdelingenketen en Groot Project; zie ook de rapportage 'doorlooptijden' van de Evaluatie Vreemdelingenwet 2000). In een uitspraak van 4 april 2002 (AB 2002, 223) heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat er tegen het verlengen van de beslistermijn geen rechtsmiddelen openstaan, aangezien het hier om een voorbereidingshandeling gaat.

## 1.2 Uitwerking van de probleemstelling

De probleemstelling van deze studie valt uiteen in twee onderdelen en kan als volgt worden geformuleerd:

- 1 Welke invloed heeft (het invoeren van) de voornemenprocedure in de asielprocedure op de kwaliteit van asielbeslissingen onder de Vw 2000?
- 2 Welke invloed hebben de individuele verlengingen van de beslistermijn op de kwaliteit van de asielbeslissingen onder de Vw 2000?

### 1.2.1 *Het begrip kwaliteit*

Centraal in deze probleemstelling staat het thema kwaliteit van de asielbeslissing. Dit is een lastig begrip dat nadere definiëring behoeft. Bij onderzoek naar de kwaliteit van asielbeslissingen is uiteraard de meest pregnante vraag of de uiteindelijk genomen beslissing de *juiste* is. Er zou voor gekozen kunnen worden de beoordeling van de asielbeslissing door

<sup>9</sup> Voor de toepassing van dit lid worden onder 'derden' verstaan de personen die geen aanwijzingen van de minister in acht hoeven te nemen ter zake van het door hen te verrichten onderzoek (TK 26 732 nr. 3, p. 46).

de rechter als criterium voor kwaliteit te nemen. Dit doen we echter niet en wel om de volgende redenen: in de eerste plaats waren er aan het begin van dit onderzoek nog niet veel zaken onder de Vw 2000 door de rechters behandeld. Het voornaamste argument echter is dat de rechter ingevolge de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State onder de Vw 2000 de vaststelling door de IND van de geloofwaardigheid van het asielrelaas slechts marginaal toetst. Dit wil zeggen dat de rechter alleen bepaalt of de IND 'in redelijkheid' tot het oordeel omtrent de geloofwaardigheid heeft kunnen komen. Onder de Vw 1994 werd 'vol' getoetst. Derhalve is de rechterlijke toetsing onder de beide wettelijke regimes onvergelykbaar.

Als we een oordeel willen geven over de kwaliteit van de asielbeslissing, moeten we dus andere aspecten van kwaliteit onderzoeken. In de literatuur vinden we een aantal aspecten terug.

Op internationaal niveau bestaan er nauwelijks regels over kwaliteitscriteria waaraan asielprocedures moeten voldoen. In Europees verband is wel een zogenoemde procedurerichtlijn ontworpen waarin minimumnormen zijn geformuleerd waaraan asielprocedures moeten voldoen. Deze normen zijn echter zodanig basaal geformuleerd (Battjes, 2004) dat zij onvoldoende toepasbare criteria opleveren voor ons specifieke onderzoek. ECRE (1999) heeft een aantal richtlijnen en aanbevelingen opgesteld over hoe een asielaanvrager en zijn of haar asielverzoek behandeld zouden moeten worden. Dit zijn echter adviezen, die geen bindende werking hebben. In het UNHCR-handboek is ook een aantal punten genoemd waaraan de asielprocedure – idealiter – zou moeten voldoen. Wederom gaat het hier om richtlijnen die geen wettelijke status hebben.

Er is daarnaast weinig literatuur beschikbaar die maatstaven voor kwaliteit van asielbeslissingen aanreikt. In onderzoeken waarin hier wel naar verwezen wordt (o.a. Doornbos en Sellies, 1997; Mascini, 2002; Doornbos, 2003), wordt een onderscheid gemaakt naar de mate waarin voldaan is aan de formele, procedurele voorschriften voor asielprocedures en de rechtmatigheid en objectiviteit van de beslissingen.

In onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van de IND (Boom en Wierda, 1999; Bekke e.a., 2002) is het proces van totstandkoming van een asielbeslissing onder de loep genomen. Beide onderzoeken concentreren zich op de procedurele aspecten van de kwaliteit van beslissingen en hanteren (procedurele) criteria, zoals volledigheid, tijdigheid, en of er een motivering is.

De kwaliteitscriteria die Doornbos en Sellies (1997) in hun onderzoek gebruikten, hebben zowel betrekking op de procedure als op de inhoud van het asielbesluit. Bovendien betrekken zij de waardering van het proces en de mate waarin partijen het eens zijn bij de kwaliteitsbeoordeling. Uit het onderzoek blijkt dat overeenstemming tussen de verschillende partijen over het kwaliteitsoordeel zeker niet vanzelfsprekend is en soms moeizaam totstandkomt.

Net als bovengenoemde auteurs stellen Knorth en Verbeek (1999) dat een verantwoorde beslissing wordt gekenmerkt doordat men kan aangeven op welke gronden deze is genomen (motivering). Alternatief is volgens hen de consequenties van een beslissing als maatstaf te nemen. Zo stellen Doornbos en Sellies (1997) als ‘minimumeis’ aan de kwaliteit van een asielbeslissing dat wordt voorkomen dat een asielzoeker wordt verwijderd naar een land waar deze voor vervolging moet vrezen. Deze informatie is echter (vaak) niet beschikbaar.

Een ander aspect van kwaliteit van asielbeslissingen heeft betrekking op de omstandigheden met betrekking tot de bejegening van de asielzoeker. In dat kader is bijvoorbeeld relevant of de asielzoeker klachten heeft ingediend over de contactambtenaar en eventuele tolk en of de asielzoeker deze personen goed kon verstaan tijdens de gehoren.

Rechtmatigheid van beslissingen (een adequate en consequente handhaving van de wet en toetsing op de terechtheid van een beslissing) is een ander aspect van kwaliteit. Kwaliteit zoals beoordeeld door de rechter kan betrekking hebben op zowel de procedurele als de inhoudelijke aspecten van de beslissingen. Vreemdelingenkamers en de IND gebruiken vernietigingspercentages als een indicator voor inhoudelijke kwaliteit van een beslissing.

#### *‘Kwaliteit’ in dit onderzoek*

In dit onderzoek definiëren we kwaliteit in termen van zorgvuldigheid. Er wordt uitgegaan van de veronderstelling dat zorgvuldigheid van een beslissing samenhangt met zorgvuldigheid van de asielprocedure. Daarom is in het operationaliseren van de ‘zorgvuldigheid’ van een beslissing de hele asielprocedure onder de loep genomen: het gaat om het vergelijken van de zorgvuldigheid in verschillende fasen van de asielprocedure (onder de oude en nieuwe wet) die tot een beslissing heeft geleid. Hierbij hanteren wij in aansluiting op de literatuur een onderscheid naar de procedurele en de inhoudelijke zorgvuldigheid.

Met *procedurele zorgvuldigheid* bedoelen we of er wordt voldaan aan de (vorm)voorschriften uit de wet en lagere regelgeving. Daarnaast is ook onderzocht of er van de (wettelijke) mogelijkheden tot het inbrengen van informatie gebruik is gemaakt. Met *inhoudelijke zorgvuldigheid* bedoelen we de wijze waarop (in het voornemen en/of in de beschikking) wordt ingegaan op het standpunt van de asielzoeker. Voor het onderzoek naar verlengingen wordt hiermee bedoeld in hoeverre in de beschikking gebruik wordt gemaakt van de informatie die tijdens de verlenging naar voren is gekomen. Het criterium ‘tijdigheid’ om kwaliteit van asielbeslissingen te meten komt aan de orde bij de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag naar individuele verlengingen.

Bij het onderzoek naar de inhoudelijke zorgvuldigheid is gebleken dat de mogelijkheden om door middel van objectief wetenschappelijk onderzoek uitspraken te doen over de mate van zorgvuldigheid beperkt zijn. Bij een



poging om kwantitatieve scores inzake zorgvuldigheid te genereren zijn negen asioldossiers door drie dossieranalisten gescoord op een aantal aspecten van zorgvuldigheid, zoals de wijze waarop de IND omgaat met de zienswijze onder de Vw 2000 en de bezwaargronden onder de Vw 1994. De scores van de dossieranalisten op een schaal van 1 (zeer slecht) tot 5 (zeer goed) verschilden veelvuldig van elkaar en zij ervoeren de scoring zelf als zeer subjectief. In ander onderzoek wordt in dergelijke gevallen vaak gekozen voor een vorm van training van dossieranalisten, observatoren en dergelijke, om te komen tot een zoveel mogelijk gestandaardiseerde interpretatie. De norm die ten grondslag ligt aan de training wordt dan bepaald door onderlinge discussie of door de hoofdonderzoeker, die de codeurs net zolang traint totdat deze op dezelfde wijze coderen als hij of zij dat zelf zou hebben gedaan. In ons geval leek consensus echter niet haalbaar te zijn. Bovendien was niet duidelijk hoe een norm gekozen zou kunnen worden die andere onderzoekers in vergelijkbare omstandigheden ook gekozen zouden hebben (intersubjectieve betrouwbaarheid). In deze situatie vonden wij het niet verantwoord om door te gaan met het kwantitatief scoren van de mate van zorgvuldigheid. Dit betekent dat wij ons in dit rapport beperken tot het zo objectief mogelijk beschrijven van de door ons gedefinieerde aspecten van zorgvuldigheid. Gezien de hiervoor genoemde uitkomst van het onderzoek van Doornbos en Sellies (1997) hoeft de conclusie dat het scoren van de kwaliteit van asielbeslissingen veel subjectieve interpretatie met zich meebrengt overigens niet te verbazen.

### *1.2.2 Vw 1994 versus Vw 2000*

De belangrijkste invalshoek van dit onderzoek is de vergelijking tussen de situatie onder de Vw 2000 en die onder de Vw 1994. Om de invloed van de voornemenprocedure onder de Vw 2000 op de kwaliteit van asielbeslissingen te meten – het eerste onderdeel van de probleemstelling – wordt deze nieuwe procedure afgezet tegen de procedure zoals die gold onder de Vw 1994. Hieronder beschrijven we de vergelijkingen die we in dit onderzoek maken.

#### *1. Asielbeslissing (Vw 2000) versus beschikking in eerste aanleg (Vw 1994)*

Het gaat in dit onderzoek om de kwaliteit van de eerste asielbeslissing. Is de beslissing onder de Vw 2000 beter dan de beslissing in eerste aanleg onder de Vw 1994? Omdat door het schrappen van de bezwaarfase de mogelijkheid tot zelfcorrectie door de IND zou vervallen, is door de regering gesteld dat de kwaliteit van de beschikking moest verbeteren. De voornemenprocedure moest voorts bijdragen aan het opbouwen van een volledig dossier, van belang bij een eventuele gang naar de rechter (Memorie van Toelichting en Nota naar aanleiding van het Verslag, TK 1999-2000, 26 732, nrs. 3 en 7). Men streefde naar een kwaliteitswinst bij

de beslissingen onder de Vw 2000 in vergelijking met de beslissingen in eerste aanleg onder de oude wet.

### *2. Asielbeslissing (Vw 2000) versus beslissing op bezwaar (Vw 1994)*

Echter, omdat we kwaliteit definiëren in termen van zorgvuldigheid en dus in termen van de wijze waarop inhoudelijke informatie is meegenomen in de beslissing, is de hierboven beschreven vergelijking niet helemaal volledig. Immers, door de voornemenprocedure kunnen feiten die onder de Vw 1994 pas in de bezwaarfase naar voren kwamen nu al vóór de beslissing in eerste (en enige) aanleg naar voren worden gebracht (Memorie van Toelichting, TK 1999-2000, 26 732, nr. 3, p. 5). De voornemenprocedure (Vw 2000) zou, in vergelijking met de bezwaarfase (Vw 1994) gelijksoortige informatie op moeten leveren. Het is belangrijk om vast te stellen of dit ook zo is. Daarbij is van belang dat de voornemenprocedure in principe een schriftelijke procedure is, terwijl in de bezwaarprocedure in sommige gevallen gehoord werd. Daarom is een vergelijking toegevoegd, namelijk die tussen de asielbeslissing (Vw 2000) en de beslissing op bezwaar onder de Vw 1994.

#### *1.2.3 AC-procedure versus normale asielprocedure*

Zowel onder de Vw 2000 als onder de Vw 1994 kunnen asielaanvragen in de Aanmeldcentrum (AC)-procedure of in de normale asielprocedure worden afgedaan. In de eerste jaren na de invoering van de Vw 2000 is het percentage zaken dat in de AC-procedure wordt afgedaan sterk gestegen. Lag dit percentage begin 2001 op bijna 20%, eind 2002 bedroeg het 60% (TK 19 637 & 27 557, nr. 599; TK 19 637, nr. 731). In 2003 en 2004 bedroeg het AC-afdoeningspercentage circa 40% (TK 19 637, nr. 805, 911). De AC-procedure en de normale procedure verschillen op een aantal punten van elkaar, die mogelijk samenhangen met de zorgvuldigheid van asielbeslissingen (zie voor een meer uitgebreide beschrijving van de procedurele verschillen bijlage 2). Deze verschillen hebben vooral te maken met de termijnen waarbinnen de verschillende stappen in de asielprocedure doorlopen moeten worden. Vanwege deze verschillen wordt in dit onderzoek bij de vergelijking tussen de Vw 2000 en de Vw 1994 altijd een onderscheid gemaakt naar procedure. Daarnaast vergelijken we de voornemenprocedure in de AC-procedure met die in de normale asielprocedure onder de Vw 2000, omdat het belang van de AC-procedure onder de Vw 2000, gelet op het afdoeningspercentage, is toegenomen. De zorgvuldigheid van AC-beslissingen beïnvloedt daardoor sterk de zorgvuldigheid van het totaal van asielbeslissingen.

#### *1.2.4 Overige aspecten*

##### *Procedure tot aan voornemen (Vw 2000) en tot aan beschikking in eerste aanleg (Vw 1994)*

Een groot deel van het onderzoek concentreert zich op de invoering van de voornemenprocedure. Om de invloed daarvan te kunnen meten zullen echter ook de stappen voorafgaand aan het voornemen (Vw 2000) en de beschikking in eerste aanleg (Vw 1994) in ogenschouw moeten worden genomen. Op diverse momenten daaraan voorafgaand wordt immers informatie verzameld op basis waarvan de (concept)beschikkingen worden opgesteld. Om de vergelijkingen zuiver te houden is het noodzakelijk na te gaan of er verschillen zijn in – de informatie uit – dit eerste gedeelte van de procedures. Het gaat hierbij dan om het eerste en het nader gehoor (met eventueel correcties en aanvullingen daarop) en eventueel een aanvullend gehoor. Deze elementen komen onder beide wetten voor, nog vóórdat het voornemen (Vw 2000) en de beschikking in eerste aanleg (Vw 1994) zijn gemaakt. Doel van de bestudering van deze aspecten is om na te gaan of de uitgangspositie qua informatiebasis onder deze wetten gelijk is. Aanname is dat als de informatiebasis tot aan het voornemen (Vw 2000) en tot aan de beschikking in eerste aanleg (Vw 1994) vergelijkbaar is, dat wat eventueel nog in de zienswijze naar voren komt, voor zover in de beschikking gebruikt, mogelijk ten goede komt aan de zorgvuldigheid van de asielbeslissing.

##### *Achtergrondvariabelen*

Zelfs als het voortraject vergelijkbaar is, is het nog moeilijk de feitelijke verschillen *direct* toe te schrijven aan de invoering van de nieuwe instrumenten uit de Vw 2000. Deze verschillen kunnen mogelijk – ten dele – worden verklaard uit achtergrondkenmerken van de asielzoekers. Daarom wordt in dit onderzoek een aantal relevante achtergrondkenmerken bekeken in de vergelijkingen (geslacht, leeftijd, nationaliteit). Alleen daar waar verschillen zijn gevonden, worden deze in dit rapport genoemd. Daarnaast is er uiteraard een aantal contextvariabelen dat – mogelijk – van invloed is op de zorgvuldigheid van de asielbeslissing. Sinds de invoering van de Vw 2000 zijn er zowel in het aantal asielverzoeken als in de uitvoeringspraktijk, het beleid en het politieke klimaat belangrijke zaken veranderd. Voorbeelden daarvan zijn de vermindering van het aantal asielzoekers en de reorganisatie bij de IND. Deze contextvariabelen vallen echter buiten de scope van dit onderzoek (zie voor een beschrijving hiervan de rapportage ‘Procesevaluatie’).

Op basis van het bovenstaande kunnen we de volgende onderzoeksvragen formuleren.

### 1.2.5 Onderzoeksvragen – voornemenprocedure

#### *Achtergrondinformatie*

- 1 Hoeveel afwijzende en hoeveel inwilligende asielbeslissingen worden genomen bij beschikking Vw 2000 en bij de beslissing op bezwaar Vw 1994?
- 2 Wat zijn de (wettelijke) gronden voor de genomen beslissingen?

#### *Procedurele zorgvuldigheid*

- 3 Zijn de vormvoorschriften uit de Vreemdelingenwet (Vw), het Vreemdelingenbesluit (Vb) en de Vreemdelingencirculaire (Vc) gevolgd?
- 4 In hoeverre is gebruikgemaakt van de mogelijkheden uit de Vw, Vb en Vc tot het inbrengen van informatie?

#### *Inhoudelijke zorgvuldigheid*

- 5 Welke argumentatie wordt gebruikt om te komen tot de beslissing en de gronden waarop die is genomen?
- 6 Op basis van welke informatie komt men tot de argumentatie? In hoeverre wordt het standpunt van de asielzoeker hierbij betrokken?
- 7 Vinden we verschillen in asielbeslissingen, gronden, argumentatie en informatie tussen Vw 1994 en Vw 2000?
- 8 Zo ja, wat zijn de mogelijke verklaringen voor die verschillen? Liggen die bijvoorbeeld in verschil in wetgeving of achtergrondkenmerken?
- 9 Hoe kunnen we die verschillen waarderen (kwaliteitsvraag)?

### 1.2.6 Individuele verlengingen

Volgens de Memorie van Toelichting (TK 26 732, nr. 3) moet de individuele verlenging van de beslistermijn tot betere beslissingen leiden in vergelijking met de situatie waarin de IND na afloop van de normale wettelijke beslistermijn zou moeten beslissen. Omdat een kwaliteitsverbetering werd verwacht binnen een dossier, maken we hier een vergelijking tussen de situatie aan het eind van de oorspronkelijke beslistermijn en de situatie aan het eind van de verlengde beslistermijn, in *dezelfde* dossiers.

### 1.2.7 Onderzoeksvragen – individuele verlengingen beslistermijn

#### *Procedurele zorgvuldigheid*

- 1 Vindt de verlenging volgens de voorschriften plaats (o.a. tijdigheid)?
- 2 Welk soort onderzoek wordt uitgevoerd en levert dit nieuwe informatie op?

### *Inhoudelijke zorgvuldigheid*

- 3 Is in de beschikking Vw 2000 informatie verwerkt die aan het einde van de wettelijke beslistermijn nog niet beschikbaar was? (het gaat hier om informatie die tijdens het onderzoek naar voren is gekomen)

## **1.3 Methoden**

Om de onderzoeksvragen zo goed mogelijk te beantwoorden, is in het onderzoek gebruikgemaakt van dossieranalyse en de Delphi-methode. Hieronder worden deze methoden nader uitgewerkt.

### *1.3.1 Dossieranalyse*

Voor beide onderdelen van de probleemstelling in dit onderzoek, is gebruikgemaakt van asioldossiers van de IND. De dossieranalyse vormt de hoofdmethode van dit onderzoek. Via deze weg kan inzichtelijk gemaakt worden op welke informatie de IND het eindoordeel over het asielrelaas baseert en welke argumenten hiervoor aangevoerd zijn. Door het bestuderen van dossiers onder de Vw 2000 en de Vw 1994 kan de invloed van de voornemenprocedure op de informatiebasis waarop de beslissing is gebaseerd onderzocht worden (eerste probleemstelling). Daarnaast kan, door dossiers onder de Vw 2000 te bekijken, nagegaan worden wat de invloed is van de verlenging van de individuele beslistermijn op het betreffende dossier (tweede probleemstelling).

Voor de analyse van de dossiers zijn checklists ontwikkeld.<sup>10</sup> Voor de analyse van de voornemen- en de bezwaarprocedure is een checklist ontwikkeld waarmee zowel de zaken uit de Vw 1994 als de zaken uit de Vw 2000 geanalyseerd konden worden. In deze checklist is rekening gehouden met de procedurele verschillen tussen beide wetten.

Voor de verlengingen van de individuele beslistermijn zijn twee checklists gemaakt: een voor zaken waarbij een schriftelijke verlenging heeft plaatsgevonden en een voor zaken waarbij wél termijnoverschrijding plaatsvond, maar geen sprake was van verlenging.

De drie gebruikte checklists bevatten vragen met voorgedrukte antwoordcategorieën die aangekruist ('kwantitatief gescoord') konden worden.

Voor de checklist bestemd voor de analyse van de voornemen- en bezwaarprocedure, is in aanvulling daarop ook een aantal beschrijvende vragen opgenomen ('kwalitatieve vragen'). Daarbij zijn uitgebreide beschrijvingen van onderdelen van de asielprocedure gemaakt, ter verdieping van de informatie uit de kwantitatieve vragen. Deze beschrijvingen verschaffen extra inzicht in bijvoorbeeld de argumentatie van de IND en de rechtsbijstandverlener (vgl. Bekke e.a., 2002; Mullally, 2001).

10 De checklists kunnen bij de onderzoekers worden opgevraagd.

Drie dossieranalisten hebben na een training de dossiers voor het onderzoek gescoord en beschreven aan de hand van de checklists. De intercodeurbetrouwbaarheid van een selectie van relatief subjectieve kwantitatieve vragen bedroeg 89%.<sup>11</sup> Na de codering moesten de dossiers worden teruggestuurd naar de IND. De onderzoekers hebben hun analyses gebaseerd op de coderingen en beschrijvingen die de dossieranalisten hebben gemaakt.

### 1.3.2 *Beleidsgerichte Delphi-methode*

In dit onderzoek is de beleidsgerichte Delphi-methode gebruikt. De Delphi-methode is een kwalitatieve methode. Deze is toegepast door aan een beperkt aantal informanten schriftelijke vragenlijsten voor te leggen. Dit gebeurt in meerdere rondes, waardoor er sprake is van een gecontroleerde terugkoppeling van in een eerdere ronde verkregen informatie. De deelnemers blijven anoniem ten opzichte van elkaar, waardoor sociale controle binnen de groep deelnemers zoveel mogelijk wordt voorkomen. Doel van een beleidsgerichte Delphi-methode is het naar boven halen van verschillende en onderling tegenstrijdige ervaringen of opvattingen met betrekking tot een bepaald beleidsprobleem. Het gaat hier niet om het verkrijgen van een zo groot mogelijke overeenstemming, maar om het helder krijgen van de *diversiteit* aan opinies, en de gehanteerde argumentaties voor deze opinies. In een beleidsgerichte Delphi wordt dan ook gewerkt met *heterogene* groepen van deskundigen.

In dit onderzoek is voor deze methode gebruikgemaakt van twee schriftelijke vragenlijsten.<sup>12</sup> Het doel hiervan was om aan de hand van de antwoorden een beschrijving te geven van de verscheidenheid in ervaringen met de voornemen- en bezwaarprocedure bij diverse organisaties die betrokken zijn bij de asielprocedure. Een vragenlijst met betrekking tot de veranderingen onder de Vw 2000 is aan 26 ervaren medewerkers van diverse organisaties verzonden. Uit de antwoorden hebben we stellingen gededistilleerd die elk de ervaring en/of mening van een of meer respondenten over een bepaald onderwerp weergeven. Een lijst met stellingen<sup>13</sup> is vervolgens aan dezelfde<sup>14</sup> respondenten voorgelegd met het verzoek om een reactie te geven. De verdeling van de respondenten over de beroepsgroepen staat in tabel 1.

11 Aantal overeenkomsten gedeeld door de som van het aantal overeenkomsten en het aantal verschillen, maal 100 (Miles & Huberman, 1994).

12 De lijst van vragen gebruikt voor de Delphi-methode kan bij de onderzoekers worden opgevraagd.

13 In beide ronden maakten ook vragen ten behoeve het deelproject 'procesevaluatie asielprocedure' deel uit van de lijst.

14 Vier respondenten hebben aan de tweede ronde niet meer deelgenomen (zie tabel 1).

**Tabel 1 Respondenten Delphi-methode**

	Ronde 1	Ronde 2
IND-beslismedewerkers	6	5
IND-procesvertegenwoordigers	2	2
Landsadvocaat (gemachtigden)	2	2
SRA-juristen	4	4
Advocaten	3	1
VWN-medewerkers	2	2
Vreemdelingenrechters	7	6
Totaal	26	22

Alle respondenten hadden minimaal vier jaar werkervaring in het asielveld, zij het niet steeds in precies dezelfde functie. Zij konden derhalve allen de situatie onder de Vw 1994 met die onder de Vw 2000 vergelijken. Het was echter niet voor alle respondenten mogelijk om de AC- en de normale asielprocedure onder de Vw 2000 met elkaar te vergelijken. Voor wat betreft de geografische spreiding kunnen we melden dat van elke organisatie<sup>15</sup> respondenten zijn geworven uit vestigingsplaatsen in verschillende delen van het land.

#### 1.4 Selectie van dossiers

De dossiers zijn geselecteerd uit het centrale databestand van de IND (INDIS). Er zijn drie populatiebestanden gecreëerd waaruit de selecties voor het onderzoek zijn gemaakt. De samenstelling van de populatiebestanden is gebaseerd op een aantal criteria dat we hieronder bespreken.

##### 1.4.1 Criteria voor alle dossiers

###### *Selectie naar nationaliteit*

Voor de eerste onderzoeksvraag naar de invloed van de voornemenprocedure, is het van belang een vergelijking te maken tussen de situatie onder de Vw 2000 en de Vw 1994. De vergelijking wordt bemoeilijkt doordat de asielzaken onder de Vw 2000 en de Vw 1994 van elkaar kunnen verschillen. Om toch een vergelijking te kunnen maken in termen van procedurele en inhoudelijke zorgvuldigheid, is het van belang dat met name de variatie in de asielrelazen zo gelijk mogelijk is in de selectie van de dossiers onder de Vw 1994 en de Vw 2000. Het is echter niet mogelijk om op basis van asielrelaas dossiers uit INDIS te selecteren. Simpelweg omdat hierover in het bestand geen informatie is opgenomen. Om toch zo vergelijkbaar

<sup>15</sup> Met uitzondering van de medewerkers van het kantoor van de Landsadvocaat, dat in Den Haag gevestigd is.

mogelijke zaken te selecteren, hebben we ervoor gekozen om de selectie uit te voeren op basis van de variabele nationaliteit. Omdat in Nederland landenbeleid wordt gevoerd, is dit de beste beschikbare proxy voor de variabele asielrelaas.

Om de soort zaken die in de onderzoeksvraag naar de voornemenprocedure gebruikt zijn zo veel mogelijk overeenkomsten te laten vertonen met die voor de vraag naar de individuele verleningen, is voor de selectie voor deze laatste groep gebruikgemaakt van dezelfde nationaliteiten. Voor dit gehele onderzoek geldt daarom dat uit het IND-bestand *alleen* asielzaken zijn opgenomen van asielzoekers afkomstig uit landen die van 1998 tot en met half 2003 deel uitmaakten van de 20 landen waar de grootste aantallen asielzoekers uit afkomstig zijn. Door het hanteren van dit criterium zijn ook geen asielzaken in het bestand gekomen die bij voorbaat kansloos zijn omdat de betreffende asielzoekers uit b.v. België afkomstig zijn. Bij het bestand 'individuele verlengingen' zijn de Afghanen buiten beschouwing gebleven vanwege het destijds geldende besluitmoratorium.

#### *Overige criteria*

Naast het feit dat het om dossiers moest gaan van bepaalde nationaliteiten, geldt voor de selectie van elk populatiebestand dat de volgende zaken er *buiten* zijn gebleven:

- 1 Dossiers waar sprake is van afwijkende procedures in vergelijking met de normale afhandeling van asielzaken door de IND:
  - a Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers (AMA's).
  - b '1 F'-zaken, dat wil zeggen zaken waarbij een asielzoeker geen bescherming als vluchteling krijgt omdat er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan oorlogsmisdrijven, andere ernstige misdrijven of handelingen als genoemd in artikel 1F Vluchtelingenverdrag; dit houdt in beginsel in (Vb 2000 artikel 3.107) dat hij of zij geen aanspraak kan maken op een van de inwilligingsgronden asiel bedoeld in artikel 29 Vw 2000.
  - c Dublin-zaken, dat wil zeggen zaken waarin het asielverzoek niet inhoudelijk behandeld hoeft te worden omdat een andere EU-lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling op grond van de overeenkomst van Dublin.
  - d Herhaalde aanvragen. Omdat het niet mogelijk was om alleen herhaalde aanvragen die kunnen worden afgedaan op artikel 4:6 Awb<sup>16</sup> uit het asielbestand te verwijderen, zijn alle CRV- (Centraal register Vreemdelingen) nummers uit het bestand verwijderd die binnen de peilperiode meer dan eenmaal voorkwamen.

<sup>16</sup> Artikel 4:6 lid 2 Awb bepaalt dat een nieuwe aanvraag, waarin geen nieuwe feiten en omstandigheden zijn aangevoerd, mag worden afgewezen onder verwijzing naar de eerdere afwijzende beschikking.



- 2 Zaken waarbij geen inhoudelijke beschikking is geslagen. Hierdoor is het niet mogelijk na te gaan wat de informatiebasis voor de beschikking Vw 2000/beslissing op bezwaar Vw 1994 was en is het ook niet mogelijk om de argumenten van de IND te bestuderen.
  - a Zaken die zijn afgedaan als MOB (met onbekende bestemming vertrokken vóór de beschikking Vw 2000 of vóór de beslissing op bezwaar Vw 1994).
  - b Overige zaken zonder inhoudelijke afdoening (b.v. overlijden, intrekken/ vervallen asielaanvraag).

In de praktijk bleek dat er in sommige gevallen sprake was van vervuiling. Dossiers voldeden dan niet aan de vooraf geformuleerde selectiecriteria. Deze werden vervangen door andere dossiers. Bij herhaalde aanvragen werd de eerste aanvraag meegenomen als deze voldeed aan de criteria en de peilperiode. Ook bleek een deel van de zaken die geboekt stonden als zaken die waren afgedaan in de normale procedure eigenlijk AC-zaken te zijn. Deze dossiers zijn niet meegenomen in de selectie.

#### ***1.4.2 Aanvullende criteria populatiebestanden voornemenprocedure/ bezwaarprocedure***

Voor de eerste onderzoeksvraag (de invloed van de voornemenprocedure) zijn twee populatiebestanden gecreëerd, te weten:

- 1 een bestand met asielzaken waarin onder de Vw 2000 een beslissing is genomen (n=3.718);
- 2 een bestand met asielzaken waarin onder de Vw 1994, voor de invoering van de Vw 2000, een beslissing op bezwaar is genomen (n=2.420).

Behalve de bovenstaande criteria die voor alle bestanden golden, zijn voor deze bestanden nog de volgende aanvullende criteria toegepast (cumulatief):

##### *Aanvullende criteria 'populatiebestand' Vw 2000:*

- 1 Asielaanvraag gedaan op of na 1 april 2001 (ingangdatum Vw 2000).
- 2 Beschikking geslagen voor 11 mei 2003 (peildatum eerste dossierlichtingen)/ 4 augustus 2003 (peildatum laatste dossierlichtingen).
- 3 Er is een voornemen tot afwijzing uitgebracht. Dit laatste criterium is toegepast omdat de kern van het onderzoek het functioneren van de voornemenprocedure betreft. Als er geen voornemen tot afwijzing wordt uitgebracht, maar direct wordt ingewilligd, dan is de voornemenprocedure niet van toepassing. Elke afwijzende beschikking hoort voorafgegaan te worden door een voornemen tot afwijzing. De IND kan later wel besluiten om van dit voornemen tot afwijzen af te zien, en alsnog in te willigen. Zowel afwijzende als inwilligende beslissingen na het voornemen konden in het bestand terechtkomen.

*Aanvullende criteria 'populatiebestand' Vw 1994:*

- 1 Asielaanvraag gedaan op of na 1 januari 1998 (dus in laatste jaren Vw 1994).
- 2 Beslissing in eerste aanleg is een afwijzing van een aanvraag om toelating als vluchteling, waarbij ook geen andere asielvergunning is verleend. Dit criterium is gekozen ten behoeve van de vergelijkbaarheid met zaken onder de Vw 2000 waarbij een voornemenprocedure is doorlopen. Onder de Vw 2000 is de asielbeslissing een afwijzing of een inwilliging. Onder de Vw 1994 was de beslissing een afwijzing of een inwilliging van een aanvraag om toelating als vluchteling (A-status); bij afwijzing van de aanvraag om toelating als vluchteling werd in een deel van de gevallen wel een andere vergunning verleend, namelijk een vergunning tot verblijf op humanitaire gronden (VTV-humanitair, C-status) of een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VTV). Zaken onder de Vw 1994 die het best vergelijkbaar zijn met zaken onder de Vw 2000 waarbij een voornemen is uitgebracht, zijn die zaken die in eerste aanleg zijn afgewezen, waarbij geen enkele vergunning is verleend.
- 3 Er is een bezwaarprocedure doorlopen met een beslissing op bezwaar vóór 1 april 2001 (ingangdatum Vw 2000). Dit criterium is gekozen om ervoor te zorgen dat de voornemenprocedure in alle gevallen zou kunnen worden vergeleken met de bezwaarprocedure. De beslissing op bezwaar moest vóór 1 april 2001 zijn genomen om zaken die onder het overgangsrecht vielen buiten de selectie te kunnen houden. Het overgangsrecht, als verschijnsel van tijdelijke aard, is in de hele evaluatie Vw 2000 zoveel mogelijk buiten beschouwing gelaten. De beslissing op bezwaar kan inhouden dat de asielzoeker geen enkele of een van de toen mogelijke asielvergunningen heeft gekregen. In sommige gevallen heeft echter niet de IND een beslissing genomen op het bezwaarschrift maar de rechter, wanneer deze bij het behandelen van het verzoek om een voorlopige voorziening van de asielzoeker (gedaan om de beslissing op bezwaar in Nederland te mogen afwachten) direct uitspraak heeft gedaan in de bezwaarzaak ('doorpakken'). Dit is vooral voorgekomen bij AC-zaken.
- 4 Voor de AC-procedure geldt: de aanvragen moeten in de 48-uursprocedure afgedaan zijn. Onder de Vw 1994 heeft de AC-procedure twee termijnen gekend. Voor 15 juni 1999 (AC Rijsbergen en Zevenaar) en 1 oktober 1999 (AC Schiphol) moesten aanvragen binnen 24 uur worden afgehandeld, daarna is deze termijn gesteld op 48 uur. Het is mogelijk dat het verschil in de termijnen van invloed is geweest op de zorgvuldigheid van de asielbeslissing. Daarom is besloten om dossiers die in het AC binnen 24 uur zijn afgedaan buiten de selectie te houden. Zaken die aanvankelijk in de 24-uurs AC-procedure gestart zijn maar die later in de normale asielprocedure zijn afgedaan, zijn wél meegenomen in het onderzoek, mits de procedure tenminste vanaf het nader gehoor in de normale asielprocedure plaatsvond.

### 1.4.3 *Kwalitatief geanalyseerde dossiers*

In de checklists voor het dossieronderzoek naar de invloed van de voornemenprocedure op de kwaliteit van asielbeslissingen, is ook een aantal kwalitatieve vragen opgenomen. Uit de groep dossiers die is geselecteerd, is een minder omvangrijke selectie van dossiers gemaakt waarvoor op basis van de kwalitatieve vragen uit de checklists meer uitgebreide beschrijvingen zijn gemaakt. Deze selectie heeft plaatsgevonden aan de hand van de volgende hoofdcriteria:

- zowel zaken die onder de Vw 2000 als zaken die onder de Vw 1994 afgedaan zijn;
- zowel zaken die onder deze beide wetten in het AC als zaken die in de normale asielprocedure afgedaan zijn;
- zowel zaken waarbij wel als zaken waarbij juist geen zienswijze ingediend is.

Naast deze criteria is ook gekeken of er zaken waren die inzicht konden geven in bepaalde bijzonderheden die zich in de dossiers voor konden doen. Het aantal kwalitatief geanalyseerde dossiers waar in dit onderzoek gebruik van is gemaakt, staan vermeld in tabel 2.<sup>17</sup>

**Tabel 2 Kwalitatief geanalyseerde dossiers in de populatiebestanden en selectie naar type wet en type procedure**

	Vw 2000	Vw 1994
AC-procedure	27	19
Normale procedure	30	19
Totaal	57	38

Het resultaat van de kwalitatieve gegevens kan niet zonder meer gegeneraliseerd worden naar de overige onderzochte dossiers. Het heeft tot doel een beschrijving te geven van de variatie in het *soort* informatie dat aangedragen wordt en het type argumenten dat aangevoerd wordt.

17 Er is hiervoor gekeken naar zaken waarbij zich de volgende stappen in de procedure voor hebben gedaan:

- aanvullend gehoor naar aanleiding van het nader gehoor
- onderzoek door de IND of door derden
- gegevensverzameling door de asielzoeker
- hoorzitting (alleen voor Vw 1994)
- communicatie tussen de IND en de rechtshulpverlener
- communicatieproblemen tussen de asielzoeker en de IND-gehooramtenaar en/of de tolk
- asielmotieven die uitgebreid in het eerste gehoor behandeld waren.

#### **1.4.4 Aanvullende criteria voor populatiebestand 'individuele verlengingen'**

Naast de twee populatiebestanden die aangelegd zijn om de invloed van de voornemenprocedure te bestuderen, is er een apart populatiebestand 'individuele verlengingen Vw 2000' gemaakt. Dit bestand vertoont geen overlap met het eerder genoemde bestand Vw 2000. Naast de genoemde criteria in paragraaf 1.4.1 zijn voor dit populatiebestand nog de volgende specifieke criteria toegepast:

##### *Aanvullende criteria 'populatiebestand' individuele verlengingen:*

- 1 Asielaanvraag gedaan op of na 1 april 2001 (ingangdatum Vw 2000).
- 2 De beschikking is geslagen na het verstrijken van de wettelijke beslistermijn van zes maanden gerekend vanaf de aanvraagdatum. Dit laatste criterium was nodig omdat in INDIS niet staat geregistreerd in welke zaken verlenging van de beslistermijn heeft plaatsgevonden. Het was alleen mogelijk om 'uitgelopen' zaken te selecteren. Uit deze zaken moesten handmatig die dossiers worden geselecteerd waaruit bleek dat er een verlenging van de beslistermijn had plaatsgevonden.
- 3 Géén zaken die onder een besluitmoratorium zijn gevallen (in verband met afwijkende procedure). Tijdens het onderzoek gold dit alleen voor Afghanen. Daarom zijn deze buiten de selectie gebleven.

### **1.5 Beschrijving van de onderzoeksdossiers**

Zoals hiervoor al besproken is, zijn uit het INDIS-bestand van de IND een drietal populatiebestanden samengesteld voor de verschillende onderzoeksvragen. Uit deze populatiebestanden zijn selecties van dossiers gemaakt die zijn gebruikt als data voor het onderzoek. In deze paragraaf worden – kenmerken van – deze selecties beschreven. Ten eerste zullen de selecties voor de onderzoeksvraag 'invloed van de voornemenprocedure op de zorgvuldigheid van asielbeslissingen' beschreven worden, gevolgd door die voor de onderzoeksvraag met betrekking tot 'individuele verlengingen'.

#### **1.5.1 Selectie voornemenprocedure/bezwaarprocedure**

De dossiers voor het onderzoek zijn uit de populatiebestanden geselecteerd aan de hand van de volgende criteria:

- evenveel Vw 2000- als Vw 1994-zaken;
- evenveel zaken uit de AC-procedure als uit de normale asielprocedure;
- evenredige verdeling naar nationaliteit;
- evenredige verdeling naar regio van de IND waar de asielaanvraag afgehandeld is.

Voor dit onderzoek konden we alleen gebruikmaken van afgesloten dossiers, omdat de IND het gebruik van lopende dossiers een te grote belasting voor het primaire proces vond. 'Afgesloten' houdt in dat er geen enkele procedure meer loopt, dus geen beroep of hoger beroep, geen nieuwe asielprocedure en/of geen reguliere procedure. Dat betekende in de praktijk dat na het maken van de te bestuderen selectie werd gekeken of zich lopende dossiers in de selectie bevonden. Als dit het geval was, werden deze uit de selectie gehaald en werd opnieuw getrokken.

Vanwege problemen met het aanleveren van dossiers zijn bij de dossieranalyses inzake de voornemenprocedure noodgedwongen 20 dossiers Vw 2000 geanalyseerd die geselecteerd waren uit het populatiebestand 'individuele verlengingen van de beslistermijn'. Deze zaken voldeden aan alle geformuleerde criteria voor het bestand Vw 2000. In vier van deze zaken was de beslistermijn ook daadwerkelijk verlengd.

In tabel 3 volgt eerst een overzicht van de aantallen dossiers die uit de populatiebestanden geselecteerd zijn. Vervolgens worden bepaalde achtergrondkenmerken van de asielaanvragers in de selectie besproken. Zoals aangegeven is bij de selectie gestreefd naar een evenredige verdeling van dossiers over beide typen wetten en daarbinnen over de beide typen procedures. Dit is voor een groot deel gelukt. Hierdoor wijken de aantallen uit de selectie uiteraard af van de verdeling in het populatiebestand.

**Tabel 3 Dossiers in de populatiebestanden en selectie naar type wet en type procedure**

	Vw 2000				Vw 1994			
	Populatiebestand		Selectie voor onderzoek		Populatiebestand		Selectie voor onderzoek	
	%	N	%	N	%	N	%	N
AC-procedure	83	3.081	50	101	20	485*	48	71**
Normale procedure	17	631	50	100	80	1.935	52	76
Totaal	100	3.712	100	201	100	2.420	100	147

\* inclusief 24-uursprocedure

\*\* exclusief 24-uursprocedure

#### *Nationaliteit*

In tabel 4 staat een overzicht van de nationaliteiten van de aanvragers uit de selectie. Hiervoor is al uitgelegd dat in de populatiebestanden alleen zaken mee zijn genomen met de 20 nationaliteiten die het meest voorkwamen bij de asielaanvragers in Nederland tussen 1998 en half 2003. Bij het selecteren van de onderzoeksdossiers is gestreefd naar een vergelijkbare verdeling over nationaliteit, als proxy voor vluchtverhaal, bij de dossiers Vw 2000 en Vw 1994. Ook deze verdeling wijkt logischerwijs af van die in de populatiebestanden. In de selectie is de verdeling van nationaliteiten

**Tabel 4 Nationaliteit van de asielaanvragers in de populatiebestanden en selectie naar wet en procedure, in percentages**

	Vw 2000		Vw 1994	
	AC-procedure %	Normale procedure %	AC-procedure %	Normale procedure %
<i>Nationaliteit</i>				
Afghaanse	4	4	3	8
Angolese	5	5	1	5
Bosnische	5	5	13	7
Irakese	5	6	6	12
Iraanse	4	5	7	8
Soedanese	5	5	4	5
Somalische	5	8	6	7
Sierra-Leoonse	8	6	4	4
Turkse	6	5	6	4
DR Congolese (Zaire en Kongo Kinshasa)	6	4	3	5
Armeense	5	4	4	3
Azerbeidjaanse	4	7	6	5
Chinese	5	6	4	4
FRY/Joegoslavische	5	5	4	7
Guinese	5	5	7	4
Kongolese (Brazzaville en Kongo)	5	3	4	-
Russische	5	4	6	1
Sri-Lankese	5	6	6	4
Statenloze	5	4	4	3
Syrische	4	3	3	5
Totaal (abs. N=100%)	101	100	71	76

tussen de Vw 1994 en de Vw 2000 daarom ongeveer gelijk. Uit tabel 4 blijkt dat, afgezien van Kongolezen in de normale asielprocedure onder de Vw 1994, alle 20 nationaliteiten onder beide wetten en onder beide procedures vertegenwoordigd zijn.

#### *Overige achtergrondkenmerken*

Tabel 5 geeft een overzicht van andere achtergrondkenmerken van de asielzoekers in de geselecteerde dossiers. Het gaat hierbij om de volgende gegevens ten tijde van de asielaanvraag: leeftijd, geslacht, opleiding en burgerlijke staat. Daarnaast is aangegeven met wie de aanvrager gevlucht is. Deze gegevens zijn door de IND aangegeven op het aanvraagformulier.

**Tabel 5** Asielaanvragers in de selectie naar wet en procedure in percentages

	Vw 2000		Vw 1994	
	AC-procedure	Normale procedure	AC-procedure	Normale procedure
<i>Leeftijd*</i>	%	%	%	%
16-19 jaar**	14	9	9	5
20-29 jaar	47	58	63	45
30-39 jaar	23	23	20	30
40-49 jaar	10	8	7	7
50-87 jaar	6	2	1	13
Onbekend/missing	-	-	1	-
Totaal (abs. N=100%)	101	100	71	76
<i>Geslacht</i>	%	%	%	%
Mannen	87	84	70	68
Vrouwen	13	16	30	32
Onbekend/missing	1	-	-	-
Totaal (abs. N=100%)	100	100	71	76
<i>Opleiding</i>	%	%	%	%
Geen onderwijs	16	10	10	14
Lager onderwijs	28	26	24	24
Voortgezet onderwijs	29	38	40	4
LBO	1	1	1	3
MBO	13	10	17	14
HBO	3	4	3	5
Academisch onderwijs	8	10	4	14
Militaire school	1	0	0	0
Onbekend	1	4	1	2
Totaal (abs. N=100%)	101	100	71	74
<i>Burgerlijke staat</i> <i>(tijdens aanmelding)</i>	%	%	%	%
Nooit getrouwd	58	58	52	44
Getrouwd	28	35	31	37
Getrouwd, woont alleen	0	0	1	0
Samenwonend	8	1	6	3
Gescheiden	2	2	6	3
Weduwnaar	3	4	4	13
Polygaam	1	0	0	0
Onbekend	3	2	0	1
Totaal (abs. N=100%)	101	100	71	75
<i>Aanvrager gevlucht met</i>	%	%	%	%
Alleen	78	80	66	59
Echtno(o)t(e)/partner	9	10	16	23
Zoon(s)	4	7	11	24
Dochter(s)	6	10	9	12
Vader	0	1	0	3
Moeder	2	2	0	5
Broer	3	1	3	4
Zus	0	1	0	1
Anders	5	3	7	11
Onbekend	0	2	3	1
Totaal (abs. N=100%)	101	100	71	76

\* Zoals we hiervoor al schreven, zijn AMA's buiten de selectie van asielaanvragers gehouden.

\*\* De minderjarigen in het bestand zijn niet alleen naar Nederland gekomen.

Zoals uit tabel 5 blijkt, zijn er geen grote verschillen in achtergrondkenmerken zichtbaar tussen de geselecteerde zaken die onder de Vw 2000 en de Vw 1994 behandeld zijn. Uit tabel 5 valt verder af te leiden dat het aandeel 20- tot en met 29-jarigen sterk vertegenwoordigd is onder zowel de Vw 1994 als de Vw 2000. Als gekeken wordt naar de procedure waarin de eindbeslissing is genomen onder beide wetten, blijft het hoge percentage 20- tot 29-jarigen in beide procedures in stand. Bij de geselecteerde dossiers zijn de asielaanvragers onder beide wetten en beide procedures overwegend mannen.

Wat betreft opleiding valt op dat steeds het grootste gedeelte van de uit de selectie komende asielaanvragers geen of lager onderwijs genoten heeft voor men in Nederland asiel aanvraag. Daarnaast was het grootste gedeelte van de aanvragers onder beide wetten en beide procedures alleenstaand en was de overgrote meerderheid ook alleen gevlucht. Door de bovenbeschreven werkwijze zijn de selecties uit de bestanden Vw 2000 en Vw 1994 zo vergelijkbaar mogelijk gemaakt. Omdat in dit onderzoek geen sprake is van aselecte steekproeven, maar van specifieke selecties uit verschillende populatiebestanden, zijn de gevonden verschillen tussen de selecties niet statistisch getoetst. In de resultatenhoofdstukken laten wij de door ons aangetroffen verschillen zien. De conclusies worden gebaseerd op de meest overtuigende verschillen.

### *1.5.2 Selectie individuele verlengingen*

Uit het populatiebestand 'individuele verlengingen van de beslistermijn' (of eigenlijk een bestand van termijnoverschrijdingen) is een random selectie gemaakt van 150 zaken. Deze zijn allemaal afgedaan in de normale asielpcedure. Hieruit zijn handmatig die dossiers uitgezocht waarbij schriftelijk een individuele verlenging had plaatsgevonden ( $n=30$ ). Deze zijn geanalyseerd aan de hand van een checklist 'individuele verlengingen'. Van de overige zaken bleek een deel ( $n=40$ ) niet aan de bovengenoemde criteria te voldoen. Bij de rest ( $n=80$ ) was wel sprake van termijnoverschrijding, maar niet van een verlenging. Deze dossiers zijn geanalyseerd aan de hand van een aanvullende checklist.

Wegens het kleine aantal schriftelijke individuele verlengingen was het niet mogelijk een evenredige verdeling naar IND-regiokantoren te maken. Ruim de helft van deze 30 dossiers is afgedaan in het IND-kantoor in Zwolle. Den Bosch, Arnhem, Rijswijk en Hoofddorp zijn ook vertegenwoordigd.

Van de 30 zaken waarbij een individuele verlenging heeft plaatsgevonden zijn voor onze selectie de nationaliteit, leeftijd en geslacht bekend. Hieruit komt naar voren dat eenderde van de betrokkenen stelde de Sierra Leonese nationaliteit te bezitten (33%). Soedan werd door 5 personen (17%) vertegenwoordigd en Angola door 4 (13%). Overige nationaliteiten



kwamen minder vaak voor. Bij de zaken die individueel verlengd zijn, bleek de aanvrager in iets meer dan driekwart van de gevallen man te zijn (77%). Als gekeken wordt naar de leeftijd, blijkt de grootste groep tussen de 20 en 29 jaar oud te zijn (67%). De rest is gelijk verdeeld tussen 16 tot en met 19 jaar aan de ene kant en 30 tot en met 39 aan de andere kant (elk 17%).

Naast de zaken die individueel verlengd zijn is, zoals gezegd, ook een groep bekeken waarbij de wettelijke beslistermijn wél is overschreden maar waarbij geen verlenging heeft plaatsgevonden. Ook voor deze zaken geldt dat de hoofdaanvragers voor het merendeel de nationaliteit hadden van een Afrikaans land (n=47). Het betreft hier vreemdelingen afkomstig uit Angola, Soedan, Guinee, de Democratische Republiek Congo, Sierra Leone en Somalië. De overige asielzoekers (n=33) waren afkomstig uit Rusland, Iran, Irak, Sri Lanka, Syrië en China, Turkije en Azerbeidzjan. Daarnaast bleken drie asielzoekers statenloos te zijn.

## **1.6 Reikwijdte van het onderzoek**

Dit onderzoek kent de volgende beperkingen:

- De bevindingen van dit onderzoek zijn grotendeels gebaseerd op de schriftelijke informatie die zich bevindt in de asioldossiers van de IND. Over zaken die niet schriftelijk zijn vastgelegd kunnen we geen uitspraken doen. Dit geldt onder meer voor interacties tussen IND-beslismedewerkers, asielzoekers, rechtsbijstandverleners en tolken en voor overwegingen van rechtsbijstandverleners en IND-ambtenaren inzake een asielverzoek die niet op papier zijn gezet. Ook de kwaliteit van het materiaal dat de IND gebruikt om asielaanvragen te beoordelen (bijv. ambtsberichten, werkinstructies) valt buiten het kader van dit onderzoek.
- Als gevolg van de gehanteerde selectiecriteria voor de dossiers kunnen de bevindingen alleen worden gegeneraliseerd naar asielzaken met vergelijkbare kenmerken.
- Het feit dat zaken die op de einddatum van de selectie nog in procedure waren, niet konden worden meegenomen maakt de selectie mogelijk minder representatief voor meer ingewikkelde of kansrijke zaken. Op het moment dat de dossiers voor dit onderzoek werden geselecteerd, waren veel zaken nog in behandeling bij de rechter. Het is waarschijnlijk dat dit de meer ingewikkelde of meer kansrijke zaken waren, omdat het aannemelijk is dat deze meer behandeltijd vergen bij de IND en omdat daarbij de kans groter is dat er nog een (hoger)beroepsprocedure volgt. Deze vertekening doet zich zowel bij zaken onder de Vw 1994 als de Vw 2000 voor. Of dit ook verschil maakt voor de zorgvuldigheid staat echter niet vast. Uit het project 'doorlooptijden' is gebleken dat onder de Vw 2000 AC-zaken met (hoger) beroep wel relatief snel afgerond

worden, maar dat de afhandeling van veel zaken in de normale asielprocedure met beroep en eventueel hoger beroep in 2004 nog steeds erg lang duurt (zie rapportage 'doorlooptijden').

- De selectie voor de zaken onder de Vw 1994 waarbij vóór 1 april 2001 een beslissing op bezwaar gegeven is, leidt ook mogelijk tot vertekening bij de vergelijking tussen het voornemen Vw 2000 en de beslissing in eerste aanleg Vw 1994. De dossiers onder de Vw 1994 zouden meer kansrijke zaken kunnen betreffen dan de dossiers onder de Vw 2000, gezien het feit dat in die eerste gevallen zeker bezwaar is aangetekend. Hoe groot die vertekening is, hangt ervan af in hoeveel procent van de gevallen men onder de Vw 1994 in bezwaar ging. Volgens de Memorie van Toelichting gebeurde dat in een grote meerderheid van de gevallen. In dat geval is de vertekening waarschijnlijk gering.
- In dit rapport is onder meer gebruikgemaakt van de Delphi-methode aan de hand waarvan de ervaringen en meningen van een groep ervaren medewerkers van organisaties die zijn betrokken bij de asielprocedure beschreven zijn. Daarbij worden antwoordpatronen tussen en binnen beroepsgroepen gesignaleerd. Met behulp van deze methode is het echter niet mogelijk om aan te geven door hoeveel procent van elke beroepsgroep elke gerapporteerde ervaring en mening precies wordt gedeeld.

### 1.7 Opbouw van het rapport

De rest van het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 bespreken we de beschikkingen die door de IND onder de Vw 2000 en de Vw 1994 worden geslagen, en de daarbij aangevoerde gronden. Vervolgens kijken we terug naar de asielprocedure die aan die beschikkingen vooraf is gegaan. Hoofdstuk 3 gaat in op de informatie die tot het voornemen Vw 2000 en de beschikking in eerste aanleg Vw 1994 en de bijbehorende argumentatie heeft geleid. In hoofdstuk 4 bespreken we vervolgens de invloed die de zienswijze onder de Vw 2000 en de bezwaargronden onder de Vw 1994 hebben op respectievelijk de beschikking en de beslissing op bezwaar. In hoofdstuk 5 worden de onderzoeksvragen met betrekking tot de individuele verlenging van de beslistermijn beantwoord. In hoofdstuk 6 trekken we de conclusies.



## 2 De asielbeslissing – afwijzingen en inwilligingen

### 2.1 Inleiding

In het vervolg van dit rapport bespreken we de resultaten inzake de procedurele en inhoudelijke zorgvuldigheid van de wijze waarop asielbeslissingen totstandkomen. Allereerst wordt in dit hoofdstuk aangegeven over welke beslissingen het daarbij eigenlijk gaat. We geven antwoord op de onderzoeksvragen inzake de aantallen afwijzende en inwilligende asielbeslissingen en de (wettelijke) gronden daarvoor. Daarnaast gaan we na in hoeverre in de beschikkingen de vormvoorschriften worden gevolgd (procedurele zorgvuldigheid) en in hoeverre asielzoekers gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheden om hun visie op de (voorgenomen) afwijzing naar voren te brengen (onderzoeksvragen 1 tot en met 4 uit hoofdstuk 1). Meer specifiek gaat het om de volgende aspecten van procedurele zorgvuldigheid. Ten eerste wordt nagegaan of asielbeslissingen worden gemotiveerd, conform artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.<sup>18</sup> Tevens gaan we na of de IND conform de Vreemdelingencirculaire verwijst naar imperatieve, facultatieve en overige inhoudelijke afwijzingsgronden, alsmede de toetsingsvolgorde van de inwilligingsgronden aanhoudt (cf. Vc 2000 C1/1.2). Met het oog op de eventuele reactie van de vreemdeling in de zienswijze is voorts van belang of in het voornemen wordt ingegaan op alle relevante gronden waarop de voorgenomen afwijzing is gebaseerd (cf. Vc 2000 C3/3.15.2 en 12.2.9). We bespreken ook in hoeverre de rechtsbijstand gebruikmaakt van de mogelijkheden om een zienswijze in te dienen.

In dit hoofdstuk nemen we de asielbeslissingen in de normale en in de AC-procedure voor zowel de Vw 2000 als de Vw 1994 onder de loep. Zoals in hoofdstuk 1 al is aangegeven, was een van de selectiecriteria voor de dossiers voor dit onderzoek dat daarin een voornemen tot afwijzing (Vw 2000) of een afwijzende beschikking in eerste aanleg (Vw 1994) is uitgebracht. In dit hoofdstuk beschrijven we voor de Vw 2000 welke asielbeslissingen uiteindelijk genomen zijn. Voor de Vw 1994 wordt het aantal afwijzingen en inwilligingen bij de beslissing op bezwaar in kaart gebracht. Daarna komen de (wettelijke) gronden en argumenten op basis waarvan de beslissingen onder beide wetten zijn genomen aan de orde. Als achtergrondinformatie geven we in dit hoofdstuk eerst informatie over de AC- en de normale procedure.

<sup>18</sup> Artikel 3:46 Awb luidt: Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.

## 2.2 AC-procedure of normale asielprocedure

Zoals we in hoofdstuk 1 al aangaven, maken we door het hele rapport heen onderscheid tussen zaken die in de normale asielprocedure zijn afgedaan en zaken die in de AC-procedure zijn afgedaan. De behandeling van de meeste asielzaken start in het AC. Meestal wordt na het eerste gehoor beoordeeld of de asielzaak geschikt is voor verdere afhandeling in de AC-procedure (de versnelde procedure) of dat deze volgens de normale asielprocedure afgedaan moet worden, en verwezen moet worden naar behandelkantoor (zaak) en opvanglocatie (asielzoeker) (zie voor een uitgebreide beschrijving bijlage 2).

Een zaak kan in de AC-procedure behandeld worden als de minister het voornemen heeft om de aanvraag binnen 48 procesuren af te wijzen (art. 3.112 Vb 2000)<sup>19</sup>. In het AC wordt een selectie van zaken gemaakt waarin zonder tijdrovend onderzoek (binnen 48 uur) kan worden vastgesteld dat de aanvraag op grond van art. 30 of 31 Vw 2000 (de imperatieve en facultatieve afwijzingsgronden, hierop wordt later ingegaan) of op grond van art. 4:6 Awb (een herhaalde aanvraag zonder nova) kan worden afgewezen (Vc 2000). Deze kunnen in principe in het AC worden afgedaan. Zaken waarin voorzienbaar meer onderzoek nodig is, of die wellicht inwilligbaar zijn, moeten naar het behandelkantoor verwezen worden. Er is een aantal redenen waarom de IND meteen al kan beslissen te kiezen voor de AC-procedure (niet cumulatief) (Vc 2000):

- er zijn contra-indicaties voor wat betreft openbare orde;
- er is twijfel omtrent identiteit/nationaliteit/reisroute;
- een ander land is verantwoordelijk voor de behandeling van de asiel-aanvraag;
- beleidsmatige /wettelijke contra-indicaties (veilig land van herkomst, legale uitreis);
- onterecht gebruik van de asielprocedure (bijvoorbeeld asieltoerisme).

Er zijn ook zaken die niet in het AC afgedaan kunnen worden (cumulatief):

- zaken van asielzoekers afkomstig uit een herkomstland waar een categoriaal beschermingsbeleid voor gevoerd wordt, of waarvoor een besluit- of vertrekmoratorium van kracht is (zij zijn beleidsmatig niet verwijderbaar);
- identiteit/nationaliteit en reisroute zijn niet aan twijfel onderhevig; er is geen ander land verantwoordelijk, én er zijn geen andere contra-indicaties.

19 Met ingang van december 2004 kunnen zaken ook worden ingewilligd in een AC.

De AC-procedure als zodanig is noch onder de Vw 1994 noch onder de Vw 2000 in de wet geregeld. Wel is en was in de wet geregeld dat er regels gesteld kunnen worden over de inrichting van de asielprocedure. Tegenwoordig bevat het Vreemdelingenbesluit (Vb 2000) nadere regels, die verder uitgewerkt zijn in de Vreemdelingencirculaire (Vc 2000). Onder de Vw 1994 was er in het Vreemdelingenbesluit slechts een verwijzing naar een kortere procedure (art. 52e Vb). De regeling omtrent de versnelde afdoening in het AC was in de Vreemdelingencirculaire 1994 opgenomen in hoofdstuk B7/5 Vc 1994.

De invoering van de Vw 2000 had geen specifieke verandering ten aanzien van de AC-procedure tot doel. Wel heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel duidelijk gemaakt dat de regering alleen een tijds criterium voor de AC-procedure wilde hanteren en geen inhoudelijk criterium. Door het invoeren van de Vw 2000 werd wel als nieuw element de voornemenprocedure ingebracht. In de AC-procedure onder de oude Vw was al de regel dat als men van plan was de aanvraag om toelating als vluchteling niet in te willigen, dit aan de vreemdeling werd meegedeeld, en dat hij dan een zwaarwegend advies uit kon brengen om de behandeling van de aanvraag in de normale asielprocedure te vervolgen.

### 2.2.1 Doorverwijzing naar de normale asielprocedure

In dit onderzoek zijn de dossiers op een zodanige manier geselecteerd dat er in de selectie ongeveer evenveel dossiers zijn opgenomen die in de AC-procedure zijn afgedaan als dossiers die in de normale asielprocedure zijn afgedaan (dit geldt zowel voor de dossiers die onder de Vw 2000 vallen als voor de dossiers die onder de Vw 1994 vallen).

**Tabel 6** Moment waarop zaken vanuit de AC-procedure zijn doorverwezen naar de normale asielprocedure, naar wet

	Vw 2000		Vw 1994	
	%	N	%	N
Geen gehoor in het AC, direct na aanmelding naar de normale asielprocedure	13	13	4	3
Eerste gehoor in AC, daarna doorverwezen naar de normale asielprocedure	52	52	96	73
Nader gehoor in AC, daarna doorverwijzing naar de normale asielprocedure	35	35	0	0
Totaal aantal zaken	100	100	100	76

Uit tabel 6 blijkt dat ongeveer de helft van de onderzochte zaken onder de Vw 2000 die in de normale asielprocedure zijn afgehandeld, direct na het eerste gehoor in het AC doorgestuurd te zijn. In eenderde van de zaken

uit de normale asielprocedure heeft naast het eerste gehoor, ook nog een nader gehoor in het AC plaatsgevonden alvorens de zaak werd doorgestuurd. De rest is direct na de aanmelding aan de normale asielprocedure begonnen: het zijn zaken van mensen die in vreemdelingenbewaring gesteld waren en tijdens de bewaring een asielverzoek hebben ingediend. De zaken onder de Vw 1994 die in de normale procedure zijn afgedaan, zijn in bijna alle gevallen (96%) na het afnemen van het eerste gehoor naar de normale procedure doorgestuurd. In een enkele zaak is direct, nog voor het eerste gehoor doorgestuurd naar de normale asielprocedure (4%). Doorverwijzing na het nader gehoor in het AC komt in onze selectie Vw 1994 helemaal niet voor.

### **2.2.2 Redenen verdere behandeling in de AC-procedure**

In het interne deel van een asioldossier (het gedeelte dat niet direct toegankelijk is voor de asielzoeker of de gemachtigde) legt de IND-ambtenaar op het zogenoemde AC-formulier vast wat de redenen zijn voor de beslissing om de betreffende zaak in het AC verder te behandelen ofwel naar de normale asielprocedure door te verwijzen. Bij de analyse van de dossiers die in het AC zijn afgedaan, bleek dat dit formulier niet altijd ingevuld was. Onder de Vw 2000 is in 34% van de gevallen de reden voor verdere behandeling in het AC niet ingevuld. Onder de Vw 1994 is dit bij 52% van de zaken niet gebeurd. In tabel 7 staat aangegeven of, en zo ja welke reden voor behandeling in de AC-procedure door de IND is ingevuld.

**Tabel 7 Reden voor de beslissing om zaken in de AC-procedure verder te behandelen, naar wet**

	Vw 2000		Vw 1994	
	%	N	%	N
Reden verdere behandeling in AC niet ingevuld/ onbekend	34	34	52	37
Reden verdere behandeling in AC wel ingevuld	66	67	48	34
<i>Aangegeven reden*</i> :				
– Ongedocumenteerd	58	39	41	14
– Beleidsmatig verwijderbaar	45	30	21	7
– Twijfel identiteit/nationaliteit, reisroute	36	24	18	6
– Beleidsmatige of wettige contra-indicatie	18	12	0	0
– Overig	46	31	53	18
Totaal aantal zaken afgedaan in AC	100	101	100	71

\* De redenen voor de verdere behandeling in het AC zijn gepercentageerd op het aantal zaken waarvan de redenen daarvoor bekend waren (bijvoorbeeld: 39 (58%) van de 67 zaken onder de Vw 2000 is verder behandeld in het AC omdat de asielzoeker ongedocumenteerd was). De percentages tellen niet op tot honderd omdat per persoon meerdere redenen voor verdere behandeling in het AC mogelijk zijn.

Bij 67 van de zaken die in het AC zijn afgedaan onder de Vw 2000 is op het AC-formulier ingevuld waarom de asielaanvraag verder in deze procedure behandeld is. De drie meest genoemde redenen zijn:

- de asielaanvrager is ongedocumenteerd (58%);
- de asielaanvrager is beleidsmatig verwijderbaar (45%);
- de IND twijfelt aan de opgegeven identiteit/nationaliteit of reisroute (36%).

Indien onder de Vw 1994 is besloten om een asielaanvraag verder te behandelen in een AC, is dit in bijna de helft van de gevallen beargumenteerd (48%). De belangrijkste redenen die hiervoor aangevoerd worden zijn:

- de asielaanvrager is ongedocumenteerd (41%);
- de asielaanvrager is beleidsmatig verwijderbaar (21%);
- de IND twijfelt aan de opgegeven identiteit/nationaliteit of reisroute (18%).

We vinden ook een hoog percentage (53%) bij de categorie ‘overig’.

### ***2.2.3 Redenen afdoening normale asielprocedure***

Indien de IND op een gegeven moment beslist om de asielzoeker door te verwijzen naar de normale asielprocedure, zijn de redenen hiervoor ook op het AC-formulier aangegeven. In bijna tweederde van de geanalyseerde dossiers onder de Vw 2000 is aangegeven wat de reden is geweest van doorverwijzing naar de normale asielprocedure. Zoals boven aangegeven, zijn 13 zaken (bewaringszaken) in de normale asielprocedure opgenomen zonder het AC te hebben gepasseerd. Deze zijn dus niet in tabel 8 opgenomen. De resultaten die hier gepresenteerd zijn (zie tabel 8) hebben betrekking op de zaken die of na een eerste gehoor of na het nader gehoor verder in de normale procedure zijn behandeld.

De meest frequent genoemde reden voor de zaken onder de Vw 2000 betreft geen inhoudelijke doorverwijzingsgrond maar de dreigende overschrijding van de termijn van verblijf in het aanmeldcentrum. Iets meer dan een derde (33%) van de asielzoekers is om deze reden naar de normale asielprocedure doorverwezen. In 23% van de gevallen speelt echter een beleidsmatige reden een rol: dat de asielzoeker uit een niet AC-waardig land of categorie afkomstig is. In een kleiner aantal zaken wordt als reden voor doorverwijzing naar de normale asielprocedure aangegeven dat de zaak inhoudelijk niet in de AC-procedure kan worden afgedaan (bijv. te zwaar voor de AC-procedure in verband met detentie, of aanwezigheid van littekens) (14%). Humanitaire redenen (traumatische ervaringen of gezondheidsklachten waardoor het proces niet afgerond kan worden) komen sporadisch voor als reden voor doorverwijzing naar de normale asielprocedure (6%). Onder de categorie ‘overig’ worden onder



**Tabel 8 Reden voor de beslissing om zaken in de normale asielprocedure af te doen, naar wet**

	Vw 2000		Vw 1994	
	%	N	%	N
Reden geen afdoening AC niet ingevuld/ onbekend	36	36	29	22
Reden geen afdoening AC wel ingevuld	64	64	71	54
<i>Aangegeven reden*</i> :				
– (Dreigende) overschrijding termijn van verblijf in AC	33	21	30	16
– Niet AC-waardig land/Categorie	23	15	26	14
– Inhoudelijk niet AC-afdoenbaar	14	9	19	10
– Humanitaire redenen: trauma/gezondheids- klachten waardoor het proces niet kan worden afgerond	6	4	7	4
– Overig	39	25	33	18
Totaal aantal zaken afgedaan in normale asielprocedure	100	100	100	76

\* De redenen voor de afdoening in de normale asielprocedure zijn gepercenteerd op het aantal zaken waarvan de redenen voor deze afdoening bekend waren (bijvoorbeeld: 21 (33%) van de 64 zaken onder de Vw 2000 is doorgestuurd naar de normale asielprocedure omdat er sprake was van een (dreigende) overschrijding van de termijn van verblijf in AC). De percentages tellen niet op tot honderd omdat per persoon meerdere redenen voor doorverwijzing naar de normale asielprocedure mogelijk zijn.

meer redenen genoemd als: geen IND-medewerker of tolk beschikbaar, echtgeno(o)t(e) nog in de procedure/ familieleden met status.

Voor 71% van de geanalyseerde Vw 1994-zaken waarin is besloten de asielzoeker door te sturen naar de normale asielprocedure zijn de beweegredenen van de doorverwijzing bekend. Evenals onder de Vw 2000 is in deze zaken een op de drie asielzoekers naar de normale asielprocedure doorverwezen wegens een dreigende overschrijding van de termijn van verblijf in het aanmeldcentrum (30%). Daarnaast neemt het al dan niet AC-waardig zijn van het land of de categorie waartoe de asielzoeker behoort (26%) en de omstandigheid dat de zaak inhoudelijk niet in de AC-procedure kan worden afgedaan (19%) een belangrijke plaats in. Ook spelen humanitaire omstandigheden in sommige gevallen een rol bij de doorverwijzing naar de normale asielprocedure (7%).

### 2.3 Inwillingen en afwijzingen

De dossiers in dit onderzoek zijn voor een belangrijk deel geselecteerd op de aanwezigheid van een afwijzende asielbeslissing of het voornemen daartoe. Alle bestudeerde dossiers die onder de Vw 1994 vallen, zijn

(mede) gekozen op basis van het criterium dat bij de beslissing in eerste aanleg op geen enkele inwilligingsgrond een vergunning is verleend. Alle bestudeerde dossiers die onder de Vw 2000 vallen, zijn – onder andere – geselecteerd op basis van het feit dat de IND voornemens was een negatieve beslissing te nemen. Dit hoeft niet te betekenen dat de uitkomsten van de asielbeslissingen op een later moment in de procedure ook afwijzend zijn. In tabel 9 staat een overzicht van de asielbeslissingen die na het voornemen respectievelijk na de beschikking in eerste aanleg zijn genomen. Het betreft de asielbeschikking onder de Vw 2000 en de beslissing op bezwaar onder de Vw 1994.

**Tabel 9 Aantal inwilligingen en afwijzingen onder de asielbeslissingen (Vw 2000) en de asielbeslissingen op bezwaar (Vw 1994), naar type procedure**

	AC-procedure		Normale procedure	
	%	N	%	N
<i>Vw 2000 asielbeslissing</i>				
Inwilliging	0	0	19	19
Afwijzing	100	101	81	81
Totaal	100	101	100	100
<i>Vw 1994 asielbeslissing op bezwaar</i>				
Inwilliging A-status	1	1	8	6
Inwilliging op andere gronden	0	0	13	10
Afwijzing	99	70	79	60
Totaal	100	71	100	76

Onder de Vw 2000 zijn alle zaken uit de AC-procedure afgewezen. Dit was te verwachten, omdat tijdens de onderzoeksperiode in de AC-procedure geen inwilligingen konden plaatsvinden. Mogelijke inwilligingen werden (alsnog) doorverwezen naar de normale asielprocedure.<sup>20</sup> In de normale asielprocedure is de uitkomst van de asielbeslissing voor 19% van de asielzaken positief, nadat in eerste instantie de beslisser wel voornemens was het asielverzoek af te wijzen. De overige zaken (81%) werden afgewezen (zie tabel 9).

Voor de Vw 1994 geldt dat 99% van de zaken die in de AC-procedure zijn afgehandeld bij de beslissing op bezwaar is afgewezen op alle gronden. In de normale asielprocedure betrof dit 79%. In de normale asielprocedure werden bij de beslissing op bezwaar 16 verzoeken alsnog ingewilligd. Zes asielzoekers kregen een A-status, en tien kregen een andere status. In de AC-procedure is sprake van één inwilliging. De betrokken asielzoeker kreeg een A-status.

<sup>20</sup> In dit onderzoek is het beslistmoment van de IND als uitgangspunt genomen: zaken die in eerste instantie in de AC-procedure begonnen zijn maar later doorgestuurd zijn naar de normale asielprocedure, zijn hier behandeld als zaken in de normale asielprocedure.

Uit het voorgaande blijkt dat het beslisgedrag van de IND uitgedrukt in het percentage inwillingen en afwijzingen nauwelijks verschilt tussen de dossiers Vw 2000 en Vw 1994.

### 2.3.1 *Zienswijze en bezwaargronden*

In tabel 10 staat een overzicht van de inwillingen en de afwijzingen en of gebruik is gemaakt van de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze (Vw 2000) dan wel van bezwaargronden (Vw 1994).

**Tabel 10 Asielbeslissingen met en zonder zienswijze (Vw 2000) en met en zonder bezwaargronden (Vw 1994), naar type procedure**

	AC-procedure		Normale procedure	
	%	N	%	N
<i>Vw 2000 asielbeslissing</i>				
Inwilliging na voornemen en zienswijze	0	0	18	18
Inwilliging na voornemen, maar geen zienswijze	0	0	1	1
Afwijzing na voornemen en zienswijze	44	44	55	55
Afwijzing na voornemen; geen zienswijze	56	57	26	26
Totaal	100	101	100	100
<i>Vw 1994 asielbeslissing op bezwaar</i>				
Inwilliging na bezwaar met bezwaargronden	1	1	21	16
Doorgepakt door de rechter: bezwaar ongegrond, wel bezwaargronden ingediend	75	53	9	7
Doorgepakt door de rechter: bezwaar ongegrond, geen bezwaargronden ingediend	24	17	0	0
Afwijzing na bezwaar, wel bezwaargronden ingediend	0	0	63	48
Afwijzing na bezwaar, geen bezwaargronden ingediend	0	0	7	5
Totaal	100	71	100	76

Onder de Vw 2000 is naar aanleiding van het voornemen tot afwijzen in 73% van de zaken in de normale asielprocedure een zienswijze ingediend door de rechtsbijstandverlener van de asielzoeker. In de AC-procedure bedroeg dit slechts 44%. Opmerkelijk detail is dat onder de 26 zaken die in de normale asielprocedure zijn afgedaan en waarbij geen zienswijze is ingediend, zich 10 zaken bevinden die vanuit vreemdelingenbewaring zijn gekomen (van de in totaal 13 asielverzoeken die vanuit vreemdelingenbewaring zijn gedaan). In de rapportage 'procesevaluatie' komt een aantal redenen naar voren waarom niet altijd een zienswijze wordt ingediend. Zo komt dit volgens rechtsbijstandverleners voor bij AC-zaken die zij 'kansloos' achten. Andere oorzaken houden verband met tijdsdruk en knelpunten in de logistieke afstemming tussen de IND en de rechtsbijstandverleners. Ook zou het in de normale asielprocedure voorkomen

dat er nog geen gemachtigde is voor de asielzoeker of dat bij de IND de gemachtigde niet bekend is. Omdat beroep ook openstaat voor zaken waarbij geen zienswijze is ingediend, zouden sommige rechtsbijstandverleners deze tweede kans aangrijpen. In 18% van de zaken die onder de Vw 2000 in de normale asielprocedure zijn afgedaan, heeft de IND de aanvraag alsnog ingewilligd. In vrijwel al deze gevallen was ook een zienswijze ingediend.

Onder de Vw 1994 kon de rechtshulpverlener na de afwijzende beschikking in eerste aanleg een bezwaarschrift en bezwaargronden aanvoeren. De door ons onderzochte zaken zijn erop geselecteerd dat bezwaar was ingediend. Kijken we naar het aantal zaken waarin ook daadwerkelijk bezwaargronden aangeleverd zijn, dan blijkt dit bij bijna alle zaken uit de normale asielprocedure het geval te zijn (93%), maar slechts in 76% van de AC-zaken.

Onder de Vw 1994 vinden we in de normale asielprocedure dat 21% van de zaken bij de beslissing op bezwaar alsnog ingewilligd is. Dit gebeurde in alle gevallen na het indienen van bezwaargronden. Onder de Vw 1994 kon een asielzoeker tegen een afwijzende beschikking in eerste aanleg in bezwaar gaan. Dit gold niet voor zaken die in het AC-Schiphol niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond waren bevonden.<sup>21</sup> Voor de overige zaken moest een asielzoeker om in Nederland de uitslag van de beschikking in tweede aanleg af te mogen wachten, een voorlopige voorziening (vovo) aanvragen bij de rechter, tenzij de IND schorsende werking aan het door de vreemdeling ingestelde bezwaar verleend had of zaken aan de ACV werden voorgelegd. Tegen deze bezwaar-vovo's werd dan door de IND-Procesvertegenwoordiging verweer gevoerd. De rechter kon deze vovo toe- dan wel afwijzen. Bij het beslissen op dit verzoek kon de rechter meteen uitspraak doen in de bezwaarzaak. In dat geval was er sprake van 'doorpakken'. Van de asielaanvragers in de AC-procedure in onze selectie heeft bijna iedereen een vovo-aanvraag ingediend, waarbij de bezwaarzaak samen met de vovo wordt afgedaan.

Het percentage zaken waarbij de rechter heeft doorgepakt in de normale asielprocedure ligt beduidend lager (9%). Mogelijk had de IND in deze zaken zelf al schorsende werking verbonden aan het bezwaar, waardoor een vovo niet nodig en doorpakken niet mogelijk was.

#### 2.4 Motivering van de afwijzingen

In deze paragraaf worden de afwijzingsgronden besproken voor de asielverzoeken die zijn afgewezen bij de asielbeschikking (Vw 2000) en bij de beslissing op bezwaar (Vw 1994) (zie voor een beschrijving van de

<sup>21</sup> In deze gevallen stond wel beroep op de rechtbank open (art. 29 Vw 1994).

procedure en de afwijzingsgronden bijlage 2). We kijken in deze paragraaf dus naar de argumenten die de beslisser gebruikt om tot een afwijzende beslissing te komen. Het gaat hier zowel om de argumenten in het voornemen (Vw 2000), de beschikking in eerste aanleg (Vw 1994) als in de beschikking (Vw 2000) als de beslissing op bezwaar (Vw 1994). Hoewel in principe tot afwijzing wordt besloten op basis van een combinatie van argumenten, hebben we er hier voor gekozen de resultaten te bespreken aan de hand van de type argumenten die door de beslisser wordt gebruikt. We maken onderscheid naar het type gronden dat ter motivering van (het voornemen tot) de afwijzing wordt aangevoerd. Eerst komen de imperatieve afwijzingsgronden aan de orde. Vervolgens gaan we in op de inhoudelijke beoordeling van het asielrelaas en komen de facultatieve afwijzingsgronden (afwegingselementen) en overige inhoudelijke gronden aan bod. Het laatste type argumenten dat hier besproken wordt, betreft de bespreking van de inwilligingsgronden bij afwijzingen.

In de vorige paragraaf zagen we dat bij de asielbeschikking (Vw 2000) in de normale asielprocedure 81 zaken zijn afgewezen (81%) en in de AC-procedure 101 zaken (100%). Onder de Vw 1994 zijn in de beslissing op bezwaar 60 zaken in de normale asielprocedure afgewezen (79%) en 70 zaken in de AC-procedure (99%). Op deze afgewezen asielverzoeken gaan we nu eerst in. Daarna volgen in paragraaf 2.5 de zaken die na het afwijzende voornemen (Vw 2000) en na de afwijzende beschikking in eerste aanleg (Vw 1994) alsnog zijn ingewilligd.

#### **2.4.1 Imperatieve afwijzingsgronden**

Nadat beoordeeld is of de aanvraag rechtsgeldig is, wordt onder de Vw 2000 allereerst beoordeeld of er sprake is van 'imperatieve' afwijzingsgronden. Artikel 30 van de Vw 2000 bepaalt de situaties waarbij de asielaanvraag afgewezen moet worden, de 'imperatieve afwijzingsgronden' asiel. In deze situaties wordt een asielaanvraag zonder inhoudelijke beoordeling afgewezen (Groeneweg en Van der Winden, 2004). Het gaat om afwijzing op grond van de Dublin-verordening, het feit dat de vreemdeling al rechtmatig verblijf heeft, er al een aanvraag in behandeling is, of er sprake is van overdracht naar een ander land op grond van een verdragsverplichting. Vergelijkbare gronden waren onder de Vw 1994 in artikel 15b opgenomen. Een asielaanvraag werd dan niet-ontvankelijk verklaard. In onze dossiers onder de Vw 2000 is bij de afgewezen asielverzoeken slechts één (AC-)zaak gevonden waarbij een imperatieve afwijzingsgrond is gebruikt.

Als er geen imperatieve afwijzingsgronden zijn, wordt onderzocht of de aanvraag ingewilligd kan worden. Bij het beoordelen van een asielrelaas wordt eerst gekeken of het geloofwaardig is. De geloofwaardigheid van het asielrelaas wordt beoordeeld in het licht van wat bekend is over het land van herkomst. Daarna wordt onderzocht of de gronden waarop een verblijfsvergunning verleend kan worden, zich voordoen. Deze

gronden zijn vastgelegd in artikel 29 Vw 2000. Daarbij wordt gekeken of er zogenaamde ‘facultatieve’ afwijzingsgronden zijn. Deze zijn genoemd in artikel 31 Vw 2000. De beoordeling van de gronden genoemd in artikel 29 lid 1 en de afwijzingsgronden van artikel 31 Vw 2000 lid 2 moet in samenhang plaatsvinden.

#### ***2.4.2 Inhoudelijke beoordeling van het asielrelaas – facultatieve afwijzingsgronden***

##### *Vw 2000*

In artikel 31 Vw 2000 worden de ‘facultatieve’ afwijzingsgronden genoemd. Het eerste lid van artikel 31 Vw 2000 bevat een ‘open’ afwijzingsgrond, namelijk: ‘indien de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat zijn aanvraag gegrond is op omstandigheden die hetzij op zich zelf, hetzij in verband met andere feiten een rechtsgrond voor verlening van een verblijfsvergunning asiel voor een bepaalde tijd vormen’ dient de vergunning geweigerd te worden. In de Vc 2000 wordt uitgelegd dat er geen rechtsgrond voor verlening is als het asielrelaas niet geloofwaardig is of niet aannemelijk is gemaakt dat de asielzoeker tot een van de categorieën genoemd in artikel 29 hoort. Deze bepaling was niet in de Vw 1994 opgenomen. Artikel 31 noemt in het tweede lid elementen die bij de beoordeling betrokken moeten worden. Als een dergelijke (contra-)indicatie zich voordoet, wil dat niet zeggen dat de aanvraag zonder meer afgewezen moet worden, maar dat er een inhoudelijke beoordeling plaats moet vinden waarbij de belangen afgewogen worden (Groeneweg en Van der Winden, 2004). Met andere woorden, een asielaanvraag mag niet afgewezen worden alléén op grond van het feit dat een of meer van deze elementen voorkomen. Daarom worden zij ook wel ‘afwegingselementen’ genoemd. In de Vc 2000 wordt vermeld dat van de asielzoeker in deze gevallen een grotere inspanning gevraagd wordt om de noodzaak tot bescherming aannemelijk te maken en dat de bewijslast in principe bij de asielzoeker ligt.

In tabel 11 staat een overzicht van de facultatieve gronden die zijn gebruikt ter motivering van het voornemen tot afwijzing. Bij iets meer dan tweederde van de zaken in zowel de AC-procedure als de normale asielprocedure zijn een of meer facultatieve afwijzingsgronden genoemd ter motivering van het voornemen tot afwijzing. Bij de meeste zaken betreft het de afwijzingsgrond ‘geen documenten’. Tussen de AC- en de normale asielprocedure doen zich in dit opzicht geen substantiële verschillen voor. Er zijn geen resultaten beschikbaar over de facultatieve gronden die zijn gebruikt ter motivering van de asielbeschikking. Uit de kwalitatieve analyses is echter gebleken dat het voornemen in de beschikking Vw 2000 steeds (al dan niet letterlijk) wordt herhaald of gehandhaafd (zie hoofdstuk 4). De gronden die worden genoemd in het voornemen komen derhalve terug in de beschikking.

**Tabel 11 Facultatieve gronden gebruikt bij de afwijzing onder de Vw 2000, naar (moment in de) procedure**

	Voornemen			
	AC-procedure %	N	Normale procedure %	N
Totaal afwijzingen zonder facultatieve gronden	31	31	31	25
Totaal afwijzingen op facultatieve gronden	69	69	69	56
<i>Genoemde facultatieve gronden*:</i>				
- Geen documenten (reis- identiteitspapieren; aan betrokkene toe te rekenen)	94	65	91	51
- Niet onverwijld gemeld/geen grensoverschrijdend document	12	8	21	12
- Vreemdeling heeft elders verblijfsalternatief, voor komst verbleven in ander land v. herkomst	0	0	5	3
- Overig	1	1	16	9
Totaal afwijzingen (excl. imperatief)	100	100	100	81

\* De genoemde facultatieve gronden zijn gepercenteerd op het aantal zaken waarin deze gronden ook daadwerkelijk genoemd waren (bijvoorbeeld: bij 65 (94%) van de 69 afwijzingen op facultatieve gronden van de 100 zaken in de AC-procedure is de facultatieve grond 'geen documenten' genoemd ter motivering van het voornemen tot afwijzing). De percentages tellen niet op tot honderd omdat per persoon mogelijk meerdere facultatieve gronden ter motivering van het voornemen zijn gebruikt.

#### *Vw 1994*

De hierboven beschreven contra-indicaties en de open facultatieve afwijzingsgrond in artikel 31 Vw 2000 zijn vergelijkbaar met de gronden genoemd in artikel 15b lid 1 en artikel 15c lid 1 van de Vw 1994, waardoor een asielaanvraag als kennelijk ongegrond dan wel niet-ontvankelijk verklaard werd (zie voor een meer uitgebreide beschrijving bijlage 2). We beschrijven hier alleen de resultaten van zaken waarbij de IND een afwijzende beslissing heeft gegeven in de beslissing op bezwaar. Hierin wordt de beslissing in eerste aanleg steeds (al dan niet letterlijk) herhaald of gehandhaafd (zie hoofdstuk 4). De zaken die zijn doorgepak, worden hier buiten beschouwing gelaten. Bij deze zaken hoeft de IND immers de beslissing niet meer te motiveren omdat deze door de rechter wordt genomen. Omdat in onze selectie alle afgewezen asielverzoeken in de AC-procedure zijn doorgepak, beschrijven we in deze paragraaf alleen de zaken in de normale asielprocedure.

**Tabel 12 Gronden gebruikt bij de afwijzing onder de Vw 1994 in de normale asielprocedure naar (moment in de) procedure**

	Beslissing in eerste aanleg		Beslissing op bezwaar	
	%	N	%	N
Totaal afwijzingen – niet-ontvankelijk	11	6	11	6
<i>Genoemde grond*</i> :				
– Niet onverwijld gemeld/ geen grensoverschrijdend document	100	6	100	6
Totaal afwijzingen – kennelijk ongegrond	77	41	77	41
<i>Genoemde gronden*</i> :				
– Geen vermoeden rechtsgrond voor toelating	83	34	83	34
– Geen documenten	20	8	20	8
Totaal afwijzingen	100	53	100	53

\* De genoemde gronden zijn gepercenteerd op het aantal zaken waarin deze gronden ook daadwerkelijk genoemd waren (bijvoorbeeld: bij 34 (83%) van de 41 kennelijk ongegronde zaken in de normale asielprocedure is de grond 'geen vermoeden rechtsgrond voor toelating' genoemd ter motivering van de afwijzing). De percentages tellen niet op tot honderd omdat per persoon mogelijk meerdere gronden ter motivering van de afwijzing zijn gebruikt.

Zoals uit tabel 12 naar voren komt, vinden we bij de motivering van zowel de eerste als de tweede beslissing vooral gronden op basis waarvan de asielaanvraag kennelijk ongegrond wordt verklaard. Het betreft hier vooral de algemene grond 'dat de omstandigheden, hetzij op zichzelf of in verband met andere feiten, in redelijkheid geen enkel vermoeden kunnen wekken dat een rechtsgrond voor toelating bestaat'<sup>22</sup> (83%). Bij acht zaken (20%) wordt de grond 'geen documenten' opgevoerd.

Als gevolg van het feit dat de AC-zaken in onze selectie in bezwaar zijn doorgepakt, is het niet mogelijk een vergelijking tussen de AC-procedure en de normale asielprocedure te maken voor wat betreft de beslissing op bezwaar. De vergelijking tussen de procedures is voor de beslissing in eerste aanleg echter wel te maken omdat het daar de beslissing voorafgaand aan het doorpakken van de rechter betreft. Uit de vergelijking tussen alle zaken (wel en niet doorgepakt) uit de AC- en de normale asielprocedure, blijkt dat bij beslissingen in eerste aanleg in de AC-procedure veel vaker de grond 'geen documenten' wordt aangevoerd (bij 53 zaken, 76%) dan in de normale procedure (bij acht zaken, 13%). De grond 'dat er in redelijkheid geen enkel vermoeden gewekt kan worden dat er een rechtsgrond voor toelating bestaat' wordt juist vaker in de normale asielprocedure aangevoerd (40 zaken, 67%) dan in de AC-procedure (10 zaken, 14%). Tussen zaken die wel of niet zijn doorgepakt na de beslissing in eerste aanleg vinden we in dit opzicht geen verschillen.

<sup>22</sup> De grond genoemd in art. 15 c lid 1 Vw 1994.



### *2.4.3 Inhoudelijke beoordeling van het asielrelaas – overige gronden*

*Vw 2000*

Indien zich geen imperatieve afwijzingsgronden voordoen, wordt het asielrelaas inhoudelijk beoordeeld. Hierboven beschreven we al de facultatieve afwijzingsgronden die bij de inhoudelijke beoordeling betrokken worden. Een belangrijk aspect van de inhoudelijke beoordeling betreft de geloofwaardigheid van de verklaringen die de asielzoeker aflegt. In de Vc 2000 staat dat de geloofwaardigheidstoets uit twee vragen bestaat:

- 1 Is het asielrelaas van de asielzoeker als geheel consistent en geloofwaardig?
- 2 Komen de verklaringen overeen met hetgeen overigens bekend is (dit betreft vooral de informatie over de situatie in de landen van herkomst en alle algemene informatie over reizen/reisroutes)?

Bij een gebrek aan reis- of identiteitspapieren, dan wel andere documenten ter staving van het asielrelaas dient de asielzoeker een bevredigende verklaring te geven voor dit gebrek aan bewijs. Waar mogelijk heeft de asielzoeker de inspanningsverplichting om aanvullende bewijsmiddelen ter staving van het asielrelaas te vergaren. Indien de asielzoeker hierin niet slaagt, zullen hogere eisen worden gesteld aan zijn verklaringen. Het relaas wordt daarnaast beoordeeld op consistentie, aannemelijkheid en zwaarwegendheid. Bovendien wordt bekeken of het relaas verdragsgerelateerd is, of de verklaringen tegenstrijdig zijn met gezaghebbende of algemene bronnen, of er sprake is van onwaarschijnlijke gebeurtenissen of dat er vage en summier verklaringen zijn afgelegd.

Er bestaat verschil tussen de gewone en AC-procedure. In de AC-procedure wordt voor de beoordeling van het asielrelaas een 'voornemenformulier'<sup>23</sup> gehanteerd. De onderwerpen op dit formulier zijn beperkter dan de onderwerpen die in de normale procedure worden bekeken. De volgende items komen niet op het formulier voor: inconsistentie, tegenstrijdigheid, vage summier verklaringen, onwaarschijnlijke gebeurtenissen, inhoudelijke afdoening en anders.

Uit tabel 13 blijkt dat in de meerderheid van de zaken (het voornemen tot) de afwijzing is gemotiveerd op een of meer overige inhoudelijke gronden. Slechts bij twee zaken in de normale procedure is in het voornemen geen enkele overige inhoudelijke grond aangevoerd.

De inhoudelijke grond 'onvoldoende zwaarwegendheid van het asielrelaas' wordt vaak als argument aangevoerd in zowel het voornemen als de beschikking. Bij zaken in de normale procedure worden daarnaast in bijna driekwart van de gevallen ook de gronden 'ongeloofwaardigheid'

<sup>23</sup> Het gaat hier om het voornemenformulier zoals de dossieranalisten dat hebben aangetroffen in de dossiers uit de onderzoeksperiode genoemd in hoofdstuk 1.

**Tabel 13 Argumenten gebruikt bij de afwijzing onder de Vw 2000 naar (moment in de) procedure**

	Voornemen				Beschikking			
	AC – procedure		Normale procedure		AC-procedure		Normale procedure	
	%	N	%	N	%	N	%	N
<i>Beoordeling op inhoudelijke gronden – overige gronden</i>								
Totaal afwijzingen zonder inhoudelijke gronden	0	0	2	2	0	0	0	0
Totaal afwijzingen op inhoudelijke gronden	100	100	98	79	100	100	100	81
<i>Genoemde inhoudelijke argumenten*:</i>								
- Ongeloofwaardigheid	51	51	72	57	66	66	72	57
- Onaanneemelijkheid van het relaas	42	42	72	57	80	80	75	61
- Onvoldoende zwaarwegendheid van het relaas	71	71	67	53	74	74	67	54
- Niet verdragsgerelateerd	32	32	24	19	38	38	27	22
- Beschermingsmogelijkheden	40	40	48	38	46	46	49	40
- Contra-indicaties	47	47	20	16	50	50	22	18
- Inconsistentie van het asielrelaas	-	-	27	21	-	-	28	23
- Tegenstrijdigheid met gezaghebbende/ alg. bronnen	-	-	22	17	-	-	21	17
- Vage en summiere verklaringen	-	-	19	15	-	-	20	16
- Onwaarschijnlijke gebeurtenissen	-	-	9	7	-	-	10	8
Totaal afwijzingen (excl. imperatief)	100	100	100	81	-	100	-	81

\* De genoemde gronden zijn gepercenteerd op het aantal zaken waarbij dit type gronden ook daadwerkelijk genoemd werd (bijvoorbeeld: bij 57 (72%) van de 79 zaken in de normale asielprocedure is onder het voornemen de grond 'ongeloofwaardigheid' genoemd ter motivering van het voornemen). De percentages tellen niet op tot honderd omdat per persoon mogelijk meerdere gronden ter motivering van de afwijzing zijn gebruikt.

en 'onaanvaardbaarheid van het asielrelaas' aangevoerd ter motivering van het voornemen tot afwijzing. Deze hoge percentages vinden we in de beschikking ook terug, mede doordat het voornemen daarin wordt herhaald, ingelast of gehandhaafd. In de AC-procedure valt het verschil op tussen het voornemen en de beschikking voor wat betreft het percentage zaken waarbij het argument onaanvaardbaarheid van het relaas wordt aangevoerd (42% in het voornemen en 80% in de beschikking).

#### *Vw 1994*

De meest genoemde gronden bij de afwijzende beslissingen in eerste aanleg Vw 1994, zijn onaanvaardbaarheid (70%) en onvoldoende zwaarwegendheid (64%) van het relaas. Ook het argument ongelofwaardigheid wordt in iets meer dan de helft van de zaken aangevoerd (51%). De overige argumenten komen beduidend minder vaak voor.

Bij de beslissing op bezwaar vinden we een overeenkomstig beeld, mede wegens het herhalen of handhaven van de beschikking in eerste aanleg. Wel zien we dat zwaarwegendheid van het asielrelaas vaker als motivatie wordt gebruikt (74%). Ook het argument beschermingsmogelijkheden wordt bij de beslissing op bezwaar relatief vaak toegevoegd aan de argumenten voor afwijzing (van 31% naar 43%).

**Tabel 14 Argumenten gebruikt bij de afwijzing onder de Vw 1994 in de normale asielprocedure naar (moment in de) procedure**

Vw 1994 – Normale asielprocedure	Beslissing eerste aanleg		Beslissing op bezwaar	
	%	N	%	N
<i>Beoordeling op inhoudelijke gronden</i>				
<i>– overige gronden</i>				
Totaal afwijzingen zonder overige inhoudelijke gronden (excl. doorgepakte zaken)	2	1	0	0
Totaal afwijzingen met overige inhoudelijke gronden	98	52	100	53
<i>Genoemde inhoudelijke gronden*:</i>				
– Ongeloofwaardigheid	52	27	51	27
– Onaanneemelijkheid van het relaas	71	37	75	40
– Onvoldoende zwaarwegendheid van het relaas	65	34	74	39
– Niet verdragsgerelateerd	23	12	28	15
– Beschermingsmogelijkheden	31	16	43	23
– Contra-indicaties	23	12	25	13
– Inconsistentie van het asielrelaas	17	9	19	10
– Tegenstrijdigheid met gezaghebbende/alg. bronnen	2	1	6	3
– Vage en summier verklaringen	17	9	17	9
– Onwaarschijnlijke gebeurtenissen	0	0	2	1
Totaal afwijzingen (excl. zaken die zijn doorgepakt)	100	53	100	53

\* De genoemde gronden zijn gepercenteerd op het aantal zaken waarvan deze gronden ook daadwerkelijk genoemd waren (bijvoorbeeld: bij 9 (17%) van de 52 zaken in de normale asielprocedure is de grond 'inconsistentie van het asielrelaas' genoemd ter motivering van de afwijzende beslissing in eerste aanleg). De percentages tellen niet op tot honderd omdat per persoon mogelijk meerdere gronden ter motivering van de afwijzing zijn gebruikt.

Zoals we hierboven al hebben aangegeven, betreffen de gegevens in tabel 14 de zaken die niet zijn doorgepakt. Daardoor is het niet mogelijk een vergelijking tussen de AC-procedure en de normale asielprocedure te maken. Alle AC-zaken zijn immers doorgepakt. De vergelijking tussen de procedures is voor de beslissing in eerste aanleg echter wel te maken omdat het daar de beslissing voorafgaand aan het doorpakken van de rechter betreft. Uit deze vergelijking blijken niet veel verschillen. In de

AC-procedure gebruikt men wat vaker het argument ‘onaannemelijkheid van het asielrelaas’ (79%). Ook de inhoudelijke grond ‘beschermingsmogelijkheden’ wordt in de AC-procedure vaker aangevoerd in de motivering van de beslissing in eerste aanleg (50%) dan in de normale procedure (31%). De grond ‘ongeloofwaardigheid’ wordt in de normale procedure vaker naar voren gebracht (niet in tabel). Tussen zaken die wel of niet zijn doorgepakt na de beslissing in eerste aanleg vinden we geen verschillen.

#### **2.4.4 Beoordeling op inhoudelijke gronden – inwilligingsgronden**

##### *Vw 2000*

Bij een afwijzende beslissing moet de IND motiveren waarom het asielverzoek niet in aanmerking komt voor inwilliging op basis van de inwilligingsgronden. Volgens de Vc 2000 gebeurt deze toetsing in de volgorde van het wetsartikel (artikel 29 lid 1, sub a t/m f) (Vc 2000 C1/1.2). Voor de procedurele zorgvuldigheid is het daarom van belang dat bij afwijzingen alle inwilligingsgronden in die volgorde bekeken worden. Het komt voor dat een bepaalde grond helemaal niet wordt genoemd of dat alleen wordt opgemerkt dat een bepaalde grond niet van toepassing is (‘afgevinkt’). Indien een motivering wordt gegeven, kan deze bestaan uit een geïndividualiseerde argumentatie, een argumentatie door middel van standaardzinnen of een combinatie van beide. Een voorbeeld van een standaardformulering is ‘(-) heeft niet aannemelijk gemaakt dat er reëel risico bestaat dat zij bij terugkeer in het land van herkomst zal worden onderworpen aan folteringen/onmenselijke behandelingen/bestrafingen’. Een voorbeeld van een stukje individuele motivering is ‘(-) heeft niet aannemelijk gemaakt dat hij sympathisant is van (-) omdat hij heeft verklaard nimmer activiteiten voor hen te hebben verricht en lid is geworden omdat zijn familie dat ook was’.

Hieronder wordt voor het voornemen gekeken naar alle zaken onder de Vw 2000 waarbij geen imperatieve afwijzingsgrond gebruikt is, ongeacht eventuele latere inwilliging of afwijzing. Er is nagegaan of de inwilligingsgronden genoemd en gemotiveerd zijn. Daarnaast wordt de afwijzende beschikking bekeken. Een afwijzende beschikking betekent dat het asielverzoek op alle mogelijke gronden waarop een asielaanvraag ingewilligd zou kunnen worden, is afgewezen.

We zien in de AC-procedure dat in het voornemen bij 5% van de zaken geen enkele inwilligingsgrond is genoemd (zie tabel 15<sup>24</sup>). Bij de beschikking geldt dit voor 3% van de zaken. Bij bijna alle zaken (95%) worden

24 De genoemde gronden zijn gepercenteerd op het aantal zaken waarbij de gronden ook daadwerkelijk genoemd zijn (bijvoorbeeld: bij 85% van de 81 zaken in de normale procedure is in het voornemen de afwijzing op grond van ‘verdragsvluchteling’ zowel standaard als individueel gemotiveerd). De percentages in de kolommen tellen niet op tot honderd omdat per persoon mogelijk meerdere gronden ter motivering van de afwijzing zijn gebruikt.

**Tabel 15 Argumenten bij afwijzing op inwilligingsgronden onder de Vw 2000, naar (momenten in de) procedure, in percentages**

Verwijzing naar inwilligingsgronden	Totaal (N)	Standaard + individueel	Alleen individueel	Alleen standaard	Af-gevinkt	Niet genoemd
<i>AC-procedure – Voornemen</i>						
Totaal afw. zonder inw. gronden	5					
Totaal afw. met inw. gronden	95					
Totaal afw. (excl. imperatief)	100					
<i>Inwilligingsgronden</i>						
Verdragsvluchteling (art. 29a)	100	35	3	8	49	5
3 EVRM (art. 29b)	100	2	2	10	81	5
Klemm. redenen hum. aard (art. 29c)	100	12	7	7	69	5
Categoriale bescherming (art. 29d)	100	7	1	7	85	7
Echtgenoot/kind (art. 29e)	100	0	0	2	90	8
Partner/meerderjarig kind (art. 29f)	100	0	1	1	42	56
<i>AC-procedure – Beschikking</i>						
Totaal afw. zonder inw. gronden	3					
Totaal afw. met inw. gronden	97					
Totaal afw. (excl. imperatief)	100					
<i>Inwilligingsgronden</i>						
Verdragsvluchteling (art. 29a)	100	87	0	10	0	3
3 EVRM (art. 29b)	100	11	0	84	0	5
Klemm. redenen hum. aard (art. 29c)	100	37	0	57	1	5
Categoriale bescherming (art. 29d)	100	3	0	90	1	6
Echtgenoot/kind (art. 29e)	100	0	0	92	1	7
Partner/meerderjarig kind (art. 29f)	100	1	0	90	2	7
<i>Normale procedure – Voornemen</i>						
Totaal afw. zonder inw. gronden	1					
Totaal afw. met inw. gronden	80					
Totaal afw. (excl. imperatief)	81					
<i>Inwilligingsgronden</i>						
Verdragsvluchteling (art. 29a)	81	85	1	11	-	5
3 EVRM (art. 29b)	81	2	0	95	-	2
Klemm. redenen hum. aard (art. 29c)	81	21	0	77	-	2
Categoriale bescherming (art. 29d)	81	0	0	98	-	2
Echtgenoot/kind (art. 29e)	81	0	0	96	-	4
Partner/meerderjarig kind (art. 29f)	81	0	0	96	-	4
<i>Normale procedure – Beschikking</i>						
Totaal afw. zonder inw. gronden	1					
Totaal afw. met inw. gronden	80					
Totaal afw. (excl. imperatief)	81					
<i>Inwilligingsgronden</i>						
Verdragsvluchteling (art. 29a)	81	84	4	11	-	5
3 EVRM (art. 29b)	81	11	0	86	-	2
Klemm. redenen hum. aard (art. 29c)	81	25	0	73	-	2
Categoriale bescherming (art. 29d)	81	2	0	95	-	4
Echtgenoot/kind (art. 29e)	81	0	0	96	-	4
Partner/meerderjarig kind (art. 29f)	81	0	0	96	-	4

in het voornemen de inwilligingsgronden ‘verdragsvluchteling’, ‘3 EVRM’ en ‘Klemmende redenen van humanitaire aard’ genoemd. Vaak gebeurt dit door het aantekenen van deze gronden op het voornemenformulier dat in de AC-procedure wordt gebruikt (‘afgevinkt’). De grond ‘verdragsvluchteling’ wordt in het voornemen relatief vaak zowel individueel als standaard gemotiveerd. Dit zien we in mindere mate bij de grond ‘klemmende redenen van humanitaire aard’. De grond ‘partner/meerderjarig kind’ wordt in het voornemen meestal niet genoemd, in de beschikking wel.

In tegenstelling tot in het voornemen wordt in de beschikking zelden een grond alleen afgevinkt. Hier wordt de afwijzing bij veruit de meeste zaken op alle inwilligingsgronden gemotiveerd. Bij de grond ‘verdragsvluchteling’ wordt meestal een combinatie van individuele en standaardargumenten gegeven (87%). Dit komt ook relatief vaak voor bij de grond ‘klemmende redenen van humanitaire aard’ (37%). Het niet inwilligen op deze laatste grond wordt evenals bij de andere gronden echter vooral gemotiveerd door middel van standaardformuleringen. In de normale procedure wordt in vrijwel alle gevallen zowel in het voornemen als de beschikking verwezen naar minstens één inwilligingsgrond (zie tabel 15). Er wordt geen gebruikgemaakt van een voornemenformulier. In veruit de meeste zaken wordt bij alle inwilligingsgronden behalve de grond ‘verdragsvluchteling’ gebruikgemaakt van alleen een standaardmotivatie. Bij de grond ‘verdragsvluchteling’ wordt in de meeste gevallen een combinatie van standaard- en individuele argumenten gegeven. Dit laatste komt ook voor in een deel van de motiveringen voor het niet inwilligen van de asielaanvraag op grond van ‘klemmende redenen van humanitaire aard’. Deze bevindingen gelden zowel voor het voornemen als de beschikking.

De beoordeling of een van de inwilligingsgronden van toepassing is, dient in samenhang te geschieden met de inhoudelijke beoordeling van de aspecten zoals we die hierboven in paragraaf 2.4.3 beschreven. De manier waarop dit in de praktijk gebeurt, kan worden geïllustreerd aan de hand van de kwalitatief geanalyseerde zaken. Bij deze zaken is nagegaan welke reden de IND had aangevoerd voor het afwijzen op de inwilligingsgronden. Uit de kwalitatieve dossiers wordt duidelijk dat de argumenten in veel gevallen te groeperen zijn onder hierboven beschreven facultatieve en overige inhoudelijke gronden (zie voor een verdere toelichting hoofdstuk 4).

#### *Vw 1994*

Voor de beschikking in eerste aanleg en de beslissing op bezwaar onder de Vw 1994 is dezelfde exercitie uitgevoerd. Hier is voor alle zaken die niet zijn doorgepakt gekeken in hoeverre de IND de inwilligingsgronden heeft gemotiveerd. In alle zaken vinden we in beide beschikkingen een

verwijzing naar een of meer inwilligingsgronden (zie tabel 16<sup>25</sup>). Uit tabel 16 blijkt verder dat in de beschikking in eerste aanleg in vrijwel alle zaken de afwijzing op basis van de inwilligingsgronden ‘verdragsvluchteling’ en ‘klemmende redenen van humanitaire aard’ is gemotiveerd. Dit geldt in veel mindere mate voor de inwilligingsgrond ‘VVTV’. Dit beeld blijft ook bij de beslissing op bezwaar. Uit de tabel blijkt dat afwijzing op de inwilligingsgrond ‘verdragsvluchteling’ in de grote meerderheid van de gevallen zowel individueel als standaard wordt gemotiveerd. Dit gebeurt ook in een deel van de gevallen bij de grond ‘klemmende redenen van humanitaire aard’. Deze grond wordt echter meestal alleen met standaardargumenten gemotiveerd.

Zoals we hierboven al hebben aangegeven, betreffen de gegevens in tabel 16 de zaken die niet zijn doorgepakt. Daardoor is het niet mogelijk een vergelijking tussen de AC-procedure en de normale asielprocedure te maken. De vergelijking tussen de procedures is voor de beslissing in eerste aanleg echter wel te maken omdat het daar de beslissing voorafgaand aan het doorpakken van de rechter betreft. Deze vergelijking levert echter nauwelijks verschillen op.

#### **2.4.5 Zienswijze en bezwaargronden**

##### *Afwijzingen met of zonder zienswijze*

Tabel 15 en de beschrijvingen zijn gebaseerd op alle afgewezen zaken. Een verdere specificatie is gemaakt naar het soort zaak en hoe die door de rechtshulpverlener en de IND is behandeld. Voor de zaken waarvoor onder de Vw 2000 geen zienswijze is ingediend, geldt immers dat er geen inhoudelijk weerwoord is gekomen tegen het voornemen tot afwijzing. Uit de resultaten blijkt dat er nauwelijks verschillen zijn in de aangevoerde gronden in de asielbeschikking Vw 2000 tussen de zaken waarbij wel een zienswijze is ingediend en de zaken waar dit niet het geval was.

##### *Afwijzingen met of zonder bezwaargronden*

Tabel 16 en de beschrijvingen over de resultaten onder de Vw 1994, zijn gebaseerd op alle door de IND afgewezen zaken. In al deze zaken is een bezwaarschrift ingediend. In de zaken in de normale asielprocedure zijn in 93% van de gevallen ook daadwerkelijk bezwaargronden ingediend. In deze zaken is dus een inhoudelijk weerwoord gekomen tegen de beslissing in eerste aanleg. Gezien het kleine aantal gevallen waarin geen bezwaargronden zijn ingediend, is het voor deze wet niet zinvol een onderscheid te maken naar zaken waarin al dan niet bezwaargronden zijn ingediend.

25 De genoemde gronden zijn gepercenteerd op het aantal zaken waarbij de gronden ook daadwerkelijk genoemd zijn (bijvoorbeeld: bij 91% van de 53 zaken in de normale procedure is in de beschikking in eerste aanleg de afwijzing op grond van ‘verdragsvluchteling’ zowel standaard als individueel gemotiveerd). De percentages tellen niet op tot honderd omdat per persoon mogelijk meerdere gronden ter motivering van de afwijzing zijn gebruikt.

**Tabel 16 Argumenten bij afwijzing op inwilligingsgronden onder de Vw 1994 naar (momenten in de) normale procedure, in percentages**

Verwijzing naar inwilligingsgronden	Totaal (N)	Standaard + individueel	Alleen individueel	Alleen standaard	Af-gevinkt	Niet genoemd
<i>Normale procedure – Beschikking in eerste aanleg</i>						
Totaal afw. zonder inw. gronden	0					
Totaal afw. met inw. gronden	53					
Totaal afw. (excl. doorgepakte zaken)	53					
<i>Inwilligingsgronden</i>						
Verdragsvluchteling (art. 15, lid 1)	53	91	0	9	-	0
Klemm. redenen hum. aard (art. 15a-1)	53	23	0	75	-	2
VTV (art. 12b)	53	2	0	19	-	79
<i>Normale procedure – Beslissing op bezwaar</i>						
Totaal afw. zonder inw. gronden	0					
Totaal afw. met inw. gronden	53					
Totaal afw. (excl. doorgepakte zaken)	53					
<i>Inwilligingsgronden</i>						
Verdragsvluchteling (art. 15, lid 1)	53	96	0	4	-	0
Klemm. redenen hum. aard (art. 15a-1)	53	40	0	60	-	0
VTV (art. 12b)	53	6	2	55	-	37

## 2.5 Motivering van de inwilligingen

In de vorige paragraaf hebben we de zaken die zijn afgewezen beschreven. In deze paragraaf gaan we in op de zaken die bij de asielbeschikking (Vw 2000) en bij de beslissing op bezwaar (Vw 1994) zijn ingewilligd. In deze zaken kan geen sprake zijn van imperatieve afwijzingsgronden. Inhoudelijke gronden (facultatief en overig) kunnen eventueel wel naar voren komen.

Onder de Vw 2000 dient een vreemdeling een aanvraag in voor een verblijfsvergunning asiel. Deze kan hem voor vijf jaar<sup>26</sup> worden verleend op een aantal verschillende gronden. Aan het einde van de tijdelijke termijn kan deze op aanvraag naar een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd omgezet worden. Het feit dat er maar een verblijfsvergunning is, waaraan dezelfde rechten en voorzieningen verbonden zijn voor de vergunninghouder, ongeacht de inwilligingsgrond, is een van de belangrijkste veranderingen in de nieuwe wet ten opzichte van de Vw 1994. Daarin werd een onderscheid gemaakt naar verschillende verblijfsstatussen met de daarbij behorende verschillende voorzieningspakketten. Onder de Vw 1994 diende de asielzoeker

<sup>26</sup> Toen de Vw 2000 werd ingevoerd, gold een periode van drie jaar.



een aanvraag in om in aanmerking te komen voor verblijf als vluchteling. Dit was de status die de meeste zekerheid qua verblijfsstatus en het meest uitgebreide voorzieningenpakket bood. Kwam hij niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning als vluchteling, dan kon hij op andere gronden toch een verblijfsvergunning verkrijgen. Asielzoekers met een 'lagere' status konden doorprocederen voor een 'hogere'. Onder het huidige systeem is het niet meer mogelijk voor een 'hogere' status door te procederen (Groeneweg en Van der Winden, 2004).

De inwilligingsgronden op grond waarvan aan een asielzoeker een verblijfsvergunning bepaalde tijd asiel toegekend kan worden, zijn opgesomd in artikel 29, lid 1, Vw 2000. Deze gronden hangen deels samen met internationale verplichtingen (Lodder, 2002).

Zoals eerder vermeld, wordt bij het beoordelen van de vraag of de asielzoeker in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning op een van deze gronden, de volgorde genoemd in de wet aangehouden (dat wil zeggen dat eerst beoordeeld wordt of iemand in aanmerking komt op de eerste grond, zo niet of hij in aanmerking komt op de tweede grond etc.) (Vc 2000). In bijlage 2 wordt een overzicht gegeven van de inwilligingsgronden van de Vw 2000 in vergelijking met die van de Vw 1994.

Op basis van artikel 29, lid 1 kan een verblijfsvergunning verleend worden aan:

- a Een asielzoeker die een verdragsvluchteling is (sub a). Deze toelatingsgrond was geregeld in artikel 15 lid 1 Vw 1994. Onder de Vw 1994 kreeg een asielzoeker een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd indien hij/ zij erkend werd als verdragsvluchteling (de zogenoemde A-status).
- b Een asielzoeker die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan folteringen, aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (sub b). Het gaat hier om het risico zoals beschreven in artikel 3 van het EVRM. Voorheen vormde deze grond geen inwilligingsgrond om als vluchteling toegelaten te worden, dus kreeg een vreemdeling dan geen vluchtelingenstatus, maar werd hem een vergunning tot verblijf zonder beperkingen (de zogenoemde vergunning tot verblijf humanitair, VTV-hum of C-status) verleend (Groeneweg en Van der Winden, 2004). In artikel 15a Vw 1994 was geregeld dat bij de beoordeling van een aanvraag om toelating als vluchteling, ambtshalve bezien werd of een vergunning tot verblijf op grond van klemmende redenen van humanitaire aard kon worden verleend. Deze redenen omvatten ook het reële risico van schending van artikel 3 EVRM.
- c Een asielzoeker van wie naar het oordeel van Onze Minister op grond van klemmende redenen van humanitaire aard die verband houden

met de redenen van zijn vertrek uit het land van herkomst, in redelijkheid niet kan worden verlangd dat hij terugkeert naar het land van herkomst (sub c). Voor wat betreft de Vw 1994 geldt hier hetzelfde als is vermeld met betrekking tot sub b.

- d Een asielzoeker voor wie terugkeer naar het land van herkomst naar het oordeel van Onze Minister van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar (sub d). Deze grond bepaalt toelating op basis van het categoriaal beschermingsbeleid. Dit was onder de Vw 1994 geregeld in artikel 12b Vw. De asielzoeker kreeg dan een VVTV: een voorwaardelijke vergunning tot verblijf.

In tabel 17 staat een overzicht van de gronden op basis waarvan het asielverzoek in de beschikking onder de Vw 2000 en in de beslissing op bezwaar Vw 1994 is ingewilligd.

**Tabel 17 Inwilligingen onder Vw 2000 en inwilligingen in beslissing op bezwaar onder Vw 1994 naar type procedure**

	AC – procedure		Normale procedure	
	%	N	%	N
<i>Vw 2000 asielbeslissing</i>				
Verdragsvluchteling (art. 29 lid 1 onder a)	-	-	37	7
3 EVRM (art. 29 lid 1 onder b)	-	-	-	-
Klemmende redenen van humanitaire aard (art. 29 lid 1 onder c)	-	-	42	8
Categoriale bescherming (art. 29 lid 1 onder d)	-	-	11	2
Echtgenoot/minderjarig kind (art. 29 lid 1 onder e)	-	-	-	-
Partner/meerderjarig kind (art. 29 lid 1 onder f)	-	-	5	1
Onbekend	-	-	5	1
<b>Totaal</b>	-	-	100	19
<i>Vw 1994 beslissing op bezwaar</i>				
A-status (art. 15-1)	100	1	38	6
Klemmende redenen van humanitaire aard & 3 EVRM (art. 15a-1)	-	-	50	8
VVTV (art. 12b)	-	-	12	2
<b>Totaal</b>	100	1	100	16

Kijken we naar de inwilligingen onder de Vw 2000, dan zien we dat 42% van de zaken is ingewilligd op grond van klemmende redenen van humanitaire aard en 37% valt onder de categorie van verdragsvluchteling. De overige gronden worden niet of nauwelijks aan de orde geacht.

Kijken we naar de inwilligingen onder de Vw 1994, dan zien we een vergelijkbaar beeld met dat onder de Vw 2000. De grootste groep (50%)

**Tabel 18 Argumenten die zijn gebruikt ter motivering van het voornemen bij de zaken onder de Vw 2000 in de normale procedure die bij de asielbeschikking zijn ingewilligd**

Vw 2000 – Normale procedure	%	N
<i>Facultatieve gronden</i>		
Geen facultatieve gronden genoemd	53	10
Wel facultatieve gronden genoemd	47	9
<i>Genoemde facultatieve gronden*:</i>		
– Valse documenten	11	1
– Geen documenten	56	5
– Elders verblijfsalternatief	33	3
Totaal inwilligingen	100	19
<i>Overige inhoudelijke gronden</i>		
Totaal afwijzingen zonder inhoudelijke gronden	5	1
Totaal afwijzingen met inhoudelijke gronden	95	18
<i>Genoemde inhoudelijke gronden*:</i>		
– Ongeloofwaardigheid	56	10
– Onaanneemelijkheid van het relaas	78	14
– Onvoldoende zwaarwegendheid van het relaas	83	15
– Niet verdragsgerelateerd	0	0
– Beschermingsmogelijkheden	56	10
– Contra-indicaties	33	6
– Inconsistentie van het asielrelaas	17	3
– Tegenstrijdigheid met gezaghebbende/ alg. bronnen	22	4
– Vage en summiere verklaringen	17	3
– Onwaarschijnlijke gebeurtenissen	33	6
Totaal inwilligingen	100	19

\* De genoemde gronden zijn gepercenteerd op het aantal zaken waarvan deze gronden ook daadwerkelijk genoemd waren (bijvoorbeeld: bij 10 (56%) van de 59 zaken in de normale asielprocedure is gemotiveerd op de grond ongeloofwaardigheid). De percentages tellen niet op tot honderd omdat per persoon mogelijk meerdere gronden ter motivering van de afwijzing zijn gebruikt.

is ingewilligd op basis van klemmende reden van humanitaire aard en 3 EVRM. Een iets kleinere groep (38%) krijgt alsnog een A-status.

#### *Vw 2000*

Conform de selectiecriteria is in alle 19 zaken die bij de asielbeschikking zijn ingewilligd eerder een voornemen tot afwijzing uitgebracht. In tabel 18 staat een overzicht van de gronden die door de beslisser ter motivering van het voornemen tot afwijzing zijn gebruikt.

Uit de tabel blijkt dat bij negen zaken facultatieve afwijzingsgronden in het voornemen werden aangevoerd. De meeste hadden betrekking op het ontbreken van documenten (56%) en op het feit dat de vreemdeling elders

een verblijfsalternatief had of voor zijn komst heeft verbleven in een ander land van herkomst (33%). Deze laatste categorie kwam bij de afgewezen asielverzoeken nauwelijks voor.

We zien in tabel 18 ook de overige inhoudelijke gronden die in het voornemen werden aangevoerd. We vinden de hoogste aantallen bij zwaarwegendheid (83%), onaannemelijkheid (78%), ongeloofwaardigheid (56%) en beschermingsmogelijkheden (56%). Dit is een vergelijkbaar beeld met het beeld dat we in de vorige paragraaf over de afgewezen asielverzoeken presenteerden.

#### *Vw 1994*

De 16 ingewilligde asielverzoeken uit de normale procedure onder de Vw 1994 zijn allemaal in eerste instantie bij de beschikking in eerste aanleg afgewezen. In tabel 19 staat een overzicht van de afwijzingsgronden die werden gebruikt. We zien dat 16 zaken in eerste instantie kennelijk ongegrond werden verklaard: 7 zaken (44%) kenden volgens de beslisser geen rechtsgrond voor toelating en in 5 (31%) zaken beschikte de asielzoeker niet over documenten. Van de overige 4 (25%) is niet bekend om welke reden zij ongegrond werden verklaard.

Bij alle 16 ingewilligde asielverzoeken werden voor de beslissing in eerste aanleg ook overige inhoudelijke gronden ter motivering aangevoerd. We zien dat bij 15 zaken de grond onvoldoende zwaarwegendheid van het relaas werd gebruikt. Dit is een hoog aantal, ook in vergelijking met de afgewezen asielverzoeken die we in de vorige paragraaf beschreven.

De dossiers uit het kwalitatieve onderdeel van dit onderzoek geven een illustratie van de argumenten die de beslisser heeft om een asielverzoek alsnog in te willigen. We bespreken de resultaten in hoofdstuk 4.

## **2.6 Samenvatting en conclusies**

### *Achtergrondinformatie*

De IND kan een asielverzoek in de AC- of in de normale asielprocedure afhandelen. Van de onderzochte dossiers die onder de Vw 2000 in de normale asielprocedure zijn afgehandeld, is ongeveer de helft na het eerste gehoor in het AC doorgestuurd. Onder de Vw 1994 is dit in bijna alle zaken het geval. Doorsturen nadat het nader gehoor in het AC heeft plaatsgevonden, blijkt onder de Vw 2000 regelmatig en onder de Vw 1994 helemaal niet voor te komen.

De redenen van de IND om een asielaanvraag verder in de AC-procedure te behandelen blijken onder de Vw 2000 vaker schriftelijk vastgelegd te zijn dan onder de Vw 1994. De meest genoemde redenen komen voor

**Tabel 19 Argumenten die zijn gebruikt ter motivering van de afwijzende beslissing in eerste aanleg bij de zaken onder de Vw 1994 in de normale procedure die zijn ingewilligd bij de beslissing op bezwaar**

Vw 1994 – normale procedure	%	N
<i>Niet-ontvankelijk</i>		
<i>Genoemde grond*:</i>		
– Niet onverwijld gemeld	6	1
<i>Kennelijk ongegrond</i>		
<i>Genoemde gronden*:</i>		
– Geen rechtsgrond voor toelating	44	7
– Geen documenten	31	5
– Onbekend	25	4
<b>Totaal inwilligingen</b>	<b>100</b>	<b>16</b>
<i>Overige inhoudelijke gronden</i>		
Totaal afwijzingen zonder inhoudelijke gronden	0	0
Totaal afwijzingen met inhoudelijke gronden	100	16
<i>Genoemde gronden*:</i>		
– Ongeloofwaardigheid	31	5
– Onaanneemelijkheid van het relaas	69	11
– Onvoldoende zwaarwegendheid van het relaas	94	15
– Niet verdragsgerelateerd	0	0
– Beschermingsmogelijkheden	0	0
– Contra-indicaties	0	0
– Inconsistentie van het asielrelaas	19	3
– Tegenstrijdigheid met gezaghebbende/ alg. bronnen	0	0
– Vage en summiere verklaringen	6	1
– Onwaarschijnlijke gebeurtenissen	0	0
<b>Totaal inwilligingen</b>	<b>100</b>	<b>16</b>

\* De genoemde gronden zijn gepercenteerd op het aantal zaken waarvan deze gronden ook daadwerkelijk genoemd waren (bijvoorbeeld: bij 11 (69%) van de 16 zaken in de normale asielprocedure is gemotiveerd op de grond onaanneemelijkheid van het relaas). De percentages tellen niet op tot honderd omdat per persoon mogelijk meerdere gronden ter motivering van de afwijzing zijn gebruikt.

beide wetten overeen. Ongedocumenteerdheid is onder beide wetten de meest aangevoerde reden voor afdoening in de AC-procedure in plaats van in de normale procedure.

Voor zaken waarbij doorsturen naar de normale asielprocedure plaatsvindt, blijkt dit onder beide wetten regelmatig verband te houden met een (dreigende) overschrijding van de beslistermijn. Ook het feit dat een asielzoeker niet uit een AC-waardig land komt, is dit voor de IND onder beide wetten vaak een reden voor doorzending naar de normale asielprocedure. Het beslisgedrag van de IND, uitgedrukt in het percentage inwilligingen

en afwijzingen, verschilt niet tussen de dossiers Vw 2000 en Vw 1994. Onder beide wetten geeft de IND in ongeveer een vijfde van de zaken een inwilligende beschikking in de normale asielprocedure.

*Asielbeschikking (Vw 2000) versus beschikking in eerste aanleg (Vw 1994)*

Zowel onder de Vw 2000 als onder de Vw 1994 werpt de IND documentloosheid aan de asielzoeker tegen in een deel van de beschikkingen. Onder de Vw 2000 betreft dit in zowel de AC- als de normale asielprocedure een zeer groot deel van de zaken. In de normale asielprocedure onder de Vw 1994 is dit veel minder vaak het geval, terwijl het in de AC-procedure wel vaak gebeurt. Kijken we naar de overige inhoudelijke gronden in de beschikking (Vw 2000) en de beschikking in eerste aanleg, dan zien we weinig verschil tussen de beide wetten voor wat betreft het soort argumenten dat door de IND wordt gebruikt. De IND voert in (bijna) alle zaken ten minste een inhoudelijk argument aan. Dit blijkt onder beide wetten, en voor de Vw 2000 ook onder beide procedures, vooral betrekking te hebben op de onaannemelijkheid, de ongeloofwaardigheid en het onvoldoende zwaarwegend zijn van het asielrelaas. Wel wordt ongeloofwaardigheid in de beschikking Vw 2000 vaker tegengeworpen dan in de beschikking in eerste aanleg Vw 1994 (normale procedure). In vrijwel alle afgewezen zaken onder de Vw 2000 geeft de IND in de beschikking aan dat op geen enkele inwilligingsgrond een verblijfsvergunning wordt verleend. Dit geldt voor beide procedures. Slechts in enkele zaken voldoet de IND niet aan het voorschrift uit de Vreemdelingencirculaire om dit voor elk van de inwilligingsgronden aan te geven in de beschikking. In beide procedures wordt alleen de inwilligingsgrond ‘verdragsvluchteling’ in de meeste gevallen gemotiveerd door middel van een combinatie van geïndividualiseerde en standaardargumenten. Dit komt ook relatief veel voor bij de grond ‘klemmende redenen van humanitaire aard’. Bij deze laatste en de overige inwilligingsgronden bestaat de motivering van de beschikking in beide procedures echter meestal uit alleen standaardformuleringen. Hetzelfde patroon zien we bij de beschikking in eerste aanleg onder de Vw 1994 in de normale procedure. Dat geen VVTV wordt verleend, wordt echter slechts in een vijfde van de zaken (meestal alleen standaard) gemotiveerd. Informatie van de IND leert dat verwijzen naar deze grond ook niet in alle gevallen verplicht was.

*Asielbeschikking (Vw 2000) versus beslissing op bezwaar (Vw 1994)*

Bij de vergelijking van de asielbeschikking (Vw 2000) met de beslissing op bezwaar (Vw 1994) komen grotendeels dezelfde patronen terug die we hebben aangetroffen in de vergelijking met de beslissing in eerste aanleg (Vw 1994). Dit is een gevolg van het feit dat de beschikking in eerste aanleg in de beslissing op bezwaar wordt herhaald of gehandhaafd. Het veel grotere percentage zaken onder de Vw 2000 waarbij in de normale

asielprocedure documentloosheid wordt tegengeworpen, zien we in deze vergelijking terug.

De IND geeft in alle beslissingen op bezwaar (Vw 1994) als ook in alle beschikkingen (Vw 2000) in ieder geval één 'overige inhoudelijke' grond voor afwijzing aan. Dit gaat onder beide wetten wederom vooral om onaannemelijkheid, ongeloofwaardigheid en onvoldoende zwaarwegendheid van het relaas. Bij de beslissing op bezwaar (Vw 1994) is net als bij de beschikking in eerste aanleg onder deze wet het aantal dossiers waarin de IND ongeloofwaardigheid tegenwerpt kleiner dan onder de Vw 2000 (normale procedure).

Daar waar de IND onder de Vw 2000 in beide procedures in bijna alle beschikkingen aangeeft dat wordt afgewezen op alle mogelijke inwilligingsgronden, is dit onder de Vw 1994 niet steeds het geval. Het niet verlenen van een vergunning als verdragsvluchteling of vanwege klemmende redenen van humanitaire aard wordt wel altijd gemotiveerd in de beslissing op bezwaar, maar slechts in een derde van de zaken wordt aangegeven dat geen VVTV wordt verleend. Zoals gezegd was dit volgens de IND ook niet altijd nodig. Zowel in de asielbeschikking Vw 2000 als de beslissing op bezwaar Vw 1994 bestaat de motivering van het niet verlenen van een vergunning als verdragsvluchteling meestal uit een combinatie van geïndividualiseerde en standaardargumenten. Dit komt ook relatief veel voor bij de grond 'klemmende redenen van humanitaire aard'. Bij deze laatste en de overige inwilligingsgronden bestaat de motivering van de uiteindelijke beschikking in beide wetten echter meestal uit alleen standaardformuleringen. Voor wat betreft de inwilligingen geldt zowel onder de Vw 2000 als onder de Vw 1994 dat de IND vooral inwilligt op grond van erkenning als verdragsvluchteling en klemmende redenen van humanitaire aard (normale procedure).

#### *Conclusie procedurele zorgvuldigheid*

Voor wat betreft het motiveren van de asielbeslissingen hebben we vastgesteld dat in onze selectie Vw 2000 in beide procedures in de meeste gevallen gebruik wordt gemaakt van facultatieve afwijzingsgronden en in alle gevallen van overige inhoudelijke gronden. Daarnaast wordt in vrijwel alle gevallen aangegeven of de inwilligingsgronden van artikel 29 lid 1 sub a tot en met f van toepassing zijn. Bij de afwijzingen in bezwaar Vw 1994 waarbij niet is doorgepaktd door de rechter worden de meeste asielaanvragen om verschillende redenen niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond verklaard. In vrijwel alle niet-doorgepakte zaken worden daarnaast overige inhoudelijke afwijzingsgronden aangevoerd en stelt de IND dat de asielzoeker niet wordt erkend als verdragsvluchteling noch een vergunning krijgt op grond van klemmende redenen van humanitaire aard. Dit alles betekent dat onder beide wetten wordt voldaan aan het voorschrift uit de Awb dat de beslissing dient te worden gemotiveerd. Ook blijkt dat de IND in de beschikking Vw 2000 conform de Vreemdelingencirculaire

meestal gebruikmaakt van facultatieve en overige inhoudelijke afwijzingsgronden, alsmede van de toetsingsvolgorde van de inwilligingsgronden.<sup>27</sup>

Voor wat betreft de motivering van het voornemen Vw 2000 geldt dat het in zowel de AC- als de normale procedure enkele malen voorkomt dat één van de inwilligingsgronden van artikel 29 lid 1 sub a t/m e niet wordt genoemd. Dit geldt in de normale procedure ook voor artikel 29 lid 1 sub f. In de voornemens in de AC-procedure wordt deze grond echter slechts in minder dan de helft van de gevallen genoemd. In de AC-beschikkingen wordt deze bijna altijd wel vermeld. Het ontbreken van deze grond betekent mogelijk dat deze niet van toepassing is, omdat geen sprake is van een partner of meerderjarig kind.

Daar waar de gemachtigde van de asielzoeker onder de Vw 2000 de mogelijkheid heeft een zienswijze in te dienen tegen een afwijzend voornemen, kan onder de Vw 1994 door middel van bezwaargronden tegen de afwijzende beschikking in eerste aanleg worden ingegaan. Van deze mogelijkheid maakt de gemachtigde onder beide wetten niet altijd gebruik. In de AC-procedure onder de Vw 2000 is in onze dossiers zelfs in minder dan de helft van de zaken een zienswijze ingediend. Rechtsbijstandverleners zelf geven aan dat zij niet altijd een zienswijze indienen als zij een zaak kansloos achten. Ook wordt echter gesignaleerd dat sommigen wél in beroep gaan. Deze gang van zaken frustreert het behalen van een van de doelen van de voornemenprocedure, namelijk dat de rechter bij een eventueel beroep een volledig dossier krijgt, waarin de standpunten van beide partijen ten aanzien van de voorgenomen afwijzing zijn opgenomen. Bij de zaken die uiteindelijk worden ingewilligd onder de Vw 2000 heeft de rechtsbijstand overigens bijna altijd een zienswijze ingediend. In alle zaken waarbij onder de Vw 1994 in bezwaar een positieve beslissing is genomen, zijn bezwaargronden ingediend.

27 Imperatieve afwijzingsgronden kwamen in onze dossiers nauwelijks voor als gevolg van onze selectiecriteria.





### **3 Voornemen en beschikking in eerste aanleg**

In hoofdstuk 2 hebben we de beslissingen op de asielaanvragen en de motivering voor die beslissingen behandeld. In dit hoofdstuk en het hierop volgende gaan we in op de informatie die de beslisser bij het vormen van dit oordeel tot zijn/haar beschikking stond en op welke manier met deze informatie is omgegaan. Daarbij geven we een volgend stuk van het antwoord op de onderzoeksvragen inzake de procedurele zorgvuldigheid (zijn de vormvoorschriften gevolgd) en de vraag in hoeverre asielzoekers gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheden om informatie in te brengen. Met het oog op de inhoudelijke zorgvuldigheid wordt aangegeven of de IND iets met eventueel ingebrachte nieuwe informatie heeft gedaan in het voornemen Vw 2000 of de beschikking in eerste aanleg Vw 1994.

In de laatste paragraaf beschrijven we de wijze waarop de IND de voornemens Vw 2000 en beschikkingen in eerste aanleg Vw 1994 heeft gemotiveerd. Dit is van belang in verband met de inhoudelijke zorgvuldigheid van de uiteindelijke beslissingen die in het volgende hoofdstuk worden besproken. De wijze waarop in deze beslissingen wordt ingegaan op het standpunt van de asielzoeker wordt namelijk beïnvloed door de wijze waarop de asielzoeker zijn of haar standpunt in de zienswijze respectievelijk de bezwaargronden naar voren brengt. De argumenten in de zienswijzen en bezwaargronden worden op hun beurt beïnvloed door de motivering van het voornemen en de beschikking in eerste aanleg.

We hebben ervoor gekozen om bij de beschrijving van de resultaten zoveel mogelijk de volgorde van de asielprocedure aan te houden. In dit hoofdstuk beschrijven we de asielprocedure *tot en met* het voornemen en *tot en met* de beschikking in eerste aanleg. Het gaat om de aanmelding, het eerste gehoor, het nader gehoor en aanvullend gehoor en het nader onderzoek. Zoals gezegd eindigt het hoofdstuk met de eerste reactie van de IND op alle hiervoor genoemde stappen: het voornemen onder de Vw 2000 en de beschikking in eerste aanleg onder de Vw 1994. Zodoende beantwoorden we de onderzoeksvragen 3 tot en met 7 uit hoofdstuk 1 met betrekking tot het eerste deel van de asielprocedure. In hoofdstuk 4 komt dan het vervolg van de asielprocedure aan de orde. Daar kijken we naar de reactie van de asielzoeker op het voornemen of de eerste beschikking en vervolgens bezien we op welke manier hiermee wordt omgegaan en of deze reactie van invloed is op de asielbeschikking (Vw 2000) of de beslissing op bezwaar (Vw 1994).

### 3.1 Aanmelding

Zoals in hoofdstuk 2 is uitgelegd, start de behandeling van een asiel-aanvraag voor de meeste gevallen in het Aanmeldcentrum (AC)<sup>28</sup>. Van een vreemdeling die in Nederland asiel aanvraagt, wordt verwacht dat hij/zij zich met documenten identificeert. Bij de aanmelding levert de asielzoeker deze in bij de Koninklijke Marechaussee (Kmar) en/of de Vreemdelingenpolitie.<sup>29</sup> Daarnaast worden tijdens de aanmelding identificatiefoto's gemaakt en vingerafdrukken genomen.

**Tabel 20 Documenten ingeleverd bij aanmelding, naar wet en procedure van afdoening, in percentages**

	AC-procedure		Normale procedure	
	%	N	%	N
<i>Vw 2000</i>				
Wel documenten ingeleverd bij aanmelding	45	45	48	48
Geen documenten ingeleverd bij aanmelding	55	56	51	51
Onbekend	0	0	1	1
Totaal	100	101	100	100
<i>Vw 1994</i>				
Wel documenten ingeleverd bij aanmelding	42	30	46	35
Geen documenten ingeleverd bij aanmelding	58	41	53	40
Onbekend	0	0	1	1
Totaal	100	71	100	76

Uit tabel 20 blijkt dat onder de Vw 2000 minder dan de helft van de aanvragers papieren en/of documenten inlevert bij de aanmelding. In de AC-procedure beschikt 55% van de aanvragers niet over papieren. In bijna driekwart (74%) van deze gevallen is de ongedocumenteerdheid zelfs als (een van) de reden(en) aangevoerd voor afhandeling in de AC-procedure. Ook twijfel over identiteit of nationaliteit vormde een hoofdreden voor afhandeling binnen de AC-procedure.

Niet alle aanvragen van asielzoekers zonder documenten worden afgehandeld in de AC-procedure. Het blijkt dat meer dan de helft van de onderzochte zaken uit de normale procedure bestaat uit ongedocumenteerde asielzoekers, namelijk 51% onder de Vw 2000.

Overigens hebben onder de Vw 2000 twee personen (2%) op een later tijdstip in de AC-procedure (alsnog) papieren en/of documenten aangeleverd. Beide personen hebben ook tijdens de aanmelding al papieren en/of documenten overlegd. In de normale procedure hebben 22 aanvragers (22%) op een later tijdstip documenten overlegd, waaronder

<sup>28</sup> Dit geldt alleen niet voor asielzoekers die in vreemdelingenbewaring zitten.

<sup>29</sup> Dit kan gaan om originelen of fotokopieën.

twee personen die bij aanmelding documentloos waren. Deze nieuwe documenten zijn in iets minder dan een kwart van de gevallen (23%) bedoeld om de nationaliteit, identiteit en/of etniciteit van de aanvrager aan te tonen. Overige ingeleverde documenten betreffen de medische situatie van de betrokkene of de situatie in het land van herkomst. In totaal hebben 49 personen op geen enkel tijdstip in de procedure zelf papieren en/of documenten aangeleverd.

In de zaken onder de Vw 1994 zijn in 55% van de dossiers bij de aanmelding geen papieren en/of documenten ingeleverd. Het betreft 58% van de zaken die zijn afgehandeld in de AC-procedure en 53% van de dossiers waarop is beslist in de normale procedure. Deze zaken zijn na het eerste gehoor in de AC-procedure doorgestuurd naar de normale asielprocedure. Bij de documentlozen in de AC-procedure was twijfel aan de identiteit of nationaliteit in 77% van de zaken een reden voor afhandeling van het asielverzoek in de AC-procedure. Het ontbreken van documenten vormde in 47% van de zaken (ook) een reden tot afhandeling in het AC. De documentlozen in de normale procedure zijn (toch) doorverwezen naar deze procedure, omdat deze zouden behoren tot een land of categorie dat niet AC-waardig is (35%). Daarnaast wordt soms aangevoerd dat een zaak inhoudelijk niet in de AC-procedure thuis zou horen (26%). Onder de Vw 1994 hebben 7 personen (10%) op een later tijdstip in de AC-procedure (alsnog) papieren en/of documenten aangeleverd, waaronder een persoon die tijdens de aanmelding documentloos was. Slechts een persoon heeft op het latere tijdstip nog andere documenten aangedragen die nationaliteit, identiteit of etniciteit aan zouden kunnen tonen. De overige asielzoekers leverden documenten met betrekking tot hun medische situatie of situatie in het land van herkomst aan. In de normale procedure hebben 13 asielzoekers (17%) later nog nieuwe documenten aangedragen. Deze hadden allemaal ook tijdens de aanmelding al papieren en/of documenten overlegd.

#### *Type document*

Relatief veel gedocumenteerde asielzoekers identificeren zich met ten minste een identiteitskaart. Onder de Vw 2000 geldt dit voor ongeveer een derde van de gedocumenteerde personen (31% in de AC-procedure en 33% in de normale procedure).

Onder de Vw 1994 beschikt 47% van de gedocumenteerde asielzoekers in de AC-procedure over ten minste een identiteitskaart. In de normale asielprocedure ligt dit percentage met 26% een stuk lager.

Ook legitimatie middels een paspoort komt relatief vaak voor. Een vijfde (20%) van de gedocumenteerde asielzoekers onder de Vw 2000 beschikt over dit document (geldt voor beide procedures). Voor de Vw 1994 overhandigt iets meer dan 5% van de gedocumenteerde asielzoekers een paspoort (geldt voor beide procedures). Andere documenten die men

overlegt zijn: een rijbewijs, een vliegticket, een lidmaatschapskaart van een organisatie in het land van herkomst, huwelijksakten, diploma's en vluchtelingenkaarten.

*Overleggen documenten bij aanmelding afgezet tegen toewijzing/afwijzing van asielaanvraag*

Het al dan niet overleggen van documenten is afgezet tegen de asielverzoeken die bij de beschikking (Vw 2000) en de beslissing op bezwaar (Vw 1994) (gedeeltelijk) ingewilligd werden. Bij 19 ingewilligde asielverzoeken onder de Vw 2000 bleek in 59% ten minste een document te zijn overlegd bij de aanmelding. In de rest van de zaken had de asielzoeker geen documenten bij zich ten tijde van de aanmelding of op een later tijdstip in de procedure. Onder de Vw 1994 bleek dat van de 17 (gedeeltelijk) ingewilligde asielverzoeken in 59% ook ten minste een document was overlegd. In de overige gevallen bleek dit niet het geval te zijn.

Ten aanzien van de afgewezen aanvragen onder de Vw 2000 bleek uit tabel 20 dat bij 45% van de zaken met een AC-afdoening wel documenten zijn ingeleverd bij aanmelding. In de zaken waarbij in de normale asielprocedure onder deze wet een afwijzende beschikking gegeven werd, blijkt dat in 44% wel en in 56% geen documenten zijn overlegd bij aanmelding. Van de asielverzoeken onder de Vw 1994 die op alle inwilligingsgronden zijn afgewezen, blijkt dat in de AC-procedure in 43% wel en in 57% geen documenten zijn overhandigd bij aanmelding. In de normale asielprocedure is dit in 49% wel en in 51% niet gebeurd.

*Conclusie*

Uit het voorgaande blijkt dat minder dan de helft van de asielzoekers bij hun aanmelding documenten aanlevert om de gestelde identiteit en nationaliteit te staven. Ook later in de procedure leveren slechts weinigen alsnog documenten in. Dit geldt voor beiden wetten en procedures. Op dit gebied is de informatie die de IND ter beschikking wordt gesteld door de asielzoeker derhalve vaak beperkt tot mondelinge verklaringen. Zoals later nog zal worden toegelicht betekent documentloosheid niet automatisch een afwijzing: bij ingewilligde zaken onder de Vw 2000 en de Vw 1994 zijn in circa 40% geen documenten overlegd, bij afgewezen zaken is dit ruim 50%.

### **3.2 Eerste gehoor**

Na de aanmelding en het eventueel overleggen van documenten wordt een *eerste gehoor* afgenomen. Het eerste gehoor wordt afgenomen bij alle vreemdelingen die asiel aanvragen. Het doel hiervan is om de nationaliteit, identiteit en de reisroute van de asielzoeker te bepalen. Vluchtmotieven komen hier in principe nog niet aan de orde.

### 3.2.1 *Taal, tolk en gehoorambtenaar*

We gaan de volgende zaken na die te maken hebben met procedurele zorgvuldigheid:

- Is het eerste gehoor afgenomen in de taal van voorkeur van de asielzoeker?
- Is er een tolk aanwezig tijdens het eerste gehoor?

Artikel 38 Vw 2000 geeft aan dat de asielzoeker gehoord moet worden in een taal waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hij/zij die kan verstaan.

- Komt het geslacht van de gehoorambtenaar overeen met dat van de asielzoeker?
- Komt het geslacht van de tolk overeen met dat van de asielzoeker?

Hier gaat het niet om het voldoen aan vastgelegde vormvoorschriften. Deze aspecten kunnen echter wel van belang zijn voor de zorgvuldigheid, met name als het gaat om het horen van vrouwelijke asielzoekers die mogelijk slachtoffer zijn geworden van seksueel geweld.

Hieronder maken we steeds weer onderscheid naar Vw 2000 en Vw 1994 en naar het type procedure (AC- of normale procedure). We willen hier benadrukken dat het onderscheid naar procedure niet is gebaseerd op de procedure waarin het eerste gehoor daadwerkelijk plaatsvond maar op de procedure waarbinnen de zaak uiteindelijk is afgehandeld. Uiteraard heeft de overgrote meerderheid van de eerste gehoren in het AC plaatsgevonden. Tabel 21 geeft een frequentieoverzicht van de hierboven genoemde punten van zorgvuldigheid tijdens het eerste gehoor, uitgesplitst naar wet en procedure.

#### *Taal tijdens eerste gehoor*

Het blijkt dat het eerste gehoor onder de Vw 2000 meestal is afgenomen in de taal van eerste keuze van de asielzoeker (zie tabel 21). In de AC-procedure gebeurt dit bij 5% niet. Het percentage waar dit onbekend is, ligt op 10%. In de normale procedure is onder deze wet in 20% van de zaken niet bekend of het gehoor is afgenomen in de taal van eerste keuze. Verder blijkt dit voor 67% wél het geval te zijn geweest en voor 13% niet. Onder de Vw 1994 is voor de meeste zaken uit de normale asielprocedure niet bekend of het eerste gehoor is afgenomen in de taal van voorkeur (75%). In de AC-procedure, waar 7% onbekend was, bleek dit in overgrote meerderheid (83%) van de zaken te zijn afgenomen in de taal die de asielzoeker als meest wenselijk had aangegeven.

**Tabel 21 Procedurele zorgvuldigheid eerste gehoor naar type procedure in percentages**

	AC-procedure				Normale procedure			
	Ja	Nee	Onbekend	Totaal (N)	Ja	Nee	Onbekend	Totaal (N)
<i>Vw 2000</i>								
Eerste gehoor in taal eerste voorkeur	85	5	10	101	67	13	20	100
Eerste gehoor in aanwezigheid van tolk	96	4	0	101	89	0	11	100
Geslacht ambtenaar overeen met asielzoeker	54	42	4	101	50	27	23	100
Geslacht tolk overeen met asielzoeker	59	34	7	96	65	26	8	89
<i>Vw 1994</i>								
Eerste gehoor in taal eerste voorkeur	83	10	7	71	24	1	75	76
Eerste gehoor in aanwezigheid van tolk	92	6	2	71	96	3	1	76
Geslacht ambtenaar overeen met asielzoeker	49	44	7	71	3	14	83	76
Geslacht tolk overeen met asielzoeker	48	42	10	67	37	12	51	74

*Tolk tijdens eerste gehoor*

Onder beide wetten is (bijna) altijd een tolk aanwezig (zie tabel 21). Bij de normale procedure onder de Vw 2000 ligt dit percentage iets lager omdat er een aantal (11%) onbekend is.

Onder de Vw 2000 blijkt het geslacht van de tolk in beide procedures redelijk vaak overeen te komen met dat van de asielzoeker (59% in AC-procedure en 65% in normale procedure).

Onder de Vw 1994 blijkt in de AC-procedure in iets minder dan de helft een tolk van hetzelfde geslacht aanwezig te zijn geweest (48%). In de normale procedure is van 37% bekend dat er een tolk van hetzelfde geslacht bij het eerste gehoor aanwezig was.

Voor de zaken waarbij een tolk aanwezig is geweest, is nagegaan hoe de verhouding is tussen mannelijke en vrouwelijke asielzoekers voor wat betreft het gehoord zijn in aanwezigheid van een tolk van hetzelfde geslacht. Het blijkt dat mannelijke asielzoekers wier asielverzoek in de AC-procedure is afgedaan onder de Vw 2000 in 63% zijn bijgestaan door een mannelijke tolk. Onder de Vw 1994 was dit een vergelijkbaar percentage, namelijk 59%. Het percentage 'onbekend' ligt hier respectievelijk op 7% en 6%. Voor de vrouwelijke asielzoekers ligt het percentage zaken in de AC-procedure waarin is gehoord met een tolk van hetzelfde geslacht voor beide wetten lager (29% voor de Vw 1994 en 25% Vw 2000). Hier is dit gegeven voor 10% van de zaken onder Vw 1994 en 17% van de zaken onder de Vw 2000 onbekend.

Voor de normale asielprocedure onder de Vw 2000 zijn deze gegevens ook bekend. Hieruit komt naar voren dat de woorden van 68% van de

mannelijke en 53% van de vrouwelijke asielzoekers zijn vertaald door een tolk van hetzelfde geslacht. Voor de Vw 1994 is, zoals eerder naar voren kwam, het geslacht van de tolk in te veel zaken onbekend om daar uitspraken over te kunnen doen.

#### *Geslacht ambtenaar tijdens eerste gehoor*

Onder de Vw 2000 is in een aantal zaken het geslacht van de gehoorambtenaar niet bekend (4% in de AC-procedure en 23% in de normale procedure). Uit tabel 21 blijkt dat, waar het wel bekend is, in een deel van de gevallen het geslacht van de ambtenaar niet overeen komt met dat van de asielzoeker (42% in de AC-procedure en 27% in de normale procedure). Voor de Vw 1994 ligt het aantal zaken waarover niet bekend is wat het geslacht van de gehoorambtenaar is nog hoger (7% in de AC-procedure en 83% in de normale procedure). Waar het wel bekend is, zien we ook hier dat het geslacht niet altijd overeenkomt (44% in de AC-procedure en 14% in de normale procedure).

De aantallen waarbij het geslacht van de asielzoeker overeenkomt met dat van de gehoorambtenaar en/of de tolk zijn verder uitgesplitst naar geslacht. Hieruit blijkt dat het percentage waarbij het geslacht van de gehoorambtenaar overeenkomt met dat van de asielzoeker onder beide wetten in de AC-procedure beduidend lager ligt bij vrouwen dan bij mannen. Mannen worden in iets meer dan helft van de AC-zaken gehoord door een mannelijke IND-ambtenaar (54% Vw 1994 en 56% Vw 2000), terwijl vrouwelijke asielzoekers in iets meer dan éénderde van de zaken gehoord zijn door een ambtenaar van hetzelfde geslacht (38% Vw 1994, 39% Vw 2000). Voor de normale procedures is geen vergelijking te maken tussen de wetten, omdat het geslacht van de gehoorambtenaar in veel gevallen onder de Vw 1994 niet in het IND dossier was vermeld. Vergelijken we onder de Vw 2000 beide procedures met elkaar, dan valt daarnaast nog op dat vrouwelijke asielzoekers die in de normale asielprocedure de uitslag op hun asielverzoek hebben gekregen *minder vaak* zijn gehoord door een ambtenaar van hetzelfde geslacht dan in de AC-procedure (respectievelijk 27% en 39%).

#### *Conclusie*

Voor wat betreft het voldoen aan het voorschrift dat de asielzoeker gehoord moet worden in een taal waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hij/zij die kan verstaan kan het volgende worden geconcludeerd. In een klein percentage AC-zaken Vw 2000 en zaken onder de Vw 1994 (beide procedures) wordt niet gehoord in aanwezigheid van een tolk. Met name in de normale procedure Vw 2000 en de AC-procedure Vw 1994 wordt het eerste gehoor in een aantal zaken niet afgenomen in de taal van eerste voorkeur van de asielzoeker. Hoewel de aantallen hier niet groot zijn, bestaat in deze gevallen toch het gevaar van een onvoldoende zorgvuldig eerste gehoor.



Voor zover bekend komt het geslacht van de gehoorambtenaar en de tolk enerzijds en dat van de asielzoeker anderzijds onder de Vw 2000 in beide procedures in de helft van de zaken of meer overeen. Onder de Vw 1994 is dit in beide procedures in minder dan de helft van de zaken het geval. Steeds worden vrouwen minder vaak gehoord door een ambtenaar en/of tolk van hetzelfde geslacht dan mannen. In deze gevallen bestaat het gevaar dat vrouwen minder gemakkelijk hun verhaal kunnen doen.

### 3.2.2 *Correcties en aanvullingen op het rapport eerste gehoor*

Na het eerste gehoor ontvangt de asielzoeker hiervan een verslag van de IND. Hoewel hiervoor noch onder de Vw 2000 noch onder de Vw 1994 officieel de gelegenheid wordt gegeven, komt het voor dat de asielzoeker op dit rapport correcties en aanvullingen inbrengt. Dit is een mogelijkheid voor de asielzoeker om extra informatie in te brengen. Tabel 22 geeft aan in hoeveel gevallen asielzoekers correcties en aanvullingen op het eerste gehoor hebben ingebracht.

**Tabel 22** Correcties en aanvullingen op rapport eerste gehoor naar wet en type procedure, in percentages

	AC-procedure				Normale procedure			
	Ja	Nee	Onbekend	Tot. (N)	Ja	Nee	Onbekend	Tot. (N)
<i>Vw 2000</i>								
Correcties en aanvullingen op rapport eerste gehoor	55	44	1	101	45	44	0	100
<i>Vw 1994</i>								
Correcties en aanvullingen op rapport eerste gehoor	55	45	0	71	57	42	1	76

In ongeveer de helft van alle door ons onderzochte zaken heeft de asielzoeker correcties en aanvullingen op het rapport van het eerste gehoor ingediend. Dat geldt voor beide wetten en beide procedures. Onder de Vw 2000 heeft 45% van de asielzoekers in de normale asielprocedure correcties en wijzigingen aangedragen en 55% van de asielzoekers in de AC-procedure. Onder de Vw 1994 liggen deze percentages respectievelijk op 57% en 55%.

#### *Nieuwe gegevens uit correcties en aanvullingen op rapport eerste gehoor*

De correcties en aanvullingen bevatten niet in alle gevallen nieuwe gegevens, in de zin van gegevens die nog niet eerder bekend zijn geworden. In tabel 23 staat een overzicht van de zaken waarin dit wel het geval is.

**Tabel 23 Nieuwe gegevens uit de correcties en aanvullingen op het rapport eerste gehoor naar wet en type procedure, in percentages**

	AC-procedure				Normale procedure			
	Ja	Nee	Onbe- kend	Tot. (N)	Ja	Nee	Onbe- kend	Tot. (N)
<i>Vw 2000</i>								
Nieuwe gegevens uit correcties en aanvullingen op rapport eerste gehoor	36	63	1	56	38	62	0	45
<i>Vw 1994</i>								
Nieuwe gegevens uit correcties en aanvullingen op rapport eerste gehoor	21	79	0	39	5	95	0	43

Van de zaken waarbij correcties en aanvullingen op het rapport van het eerste gehoor zijn ingeleverd, kwamen onder de Vw 2000 zowel bij de AC- als de normale asielprocedure in iets meer dan eenderde van de zaken nieuwe gegevens naar voren (respectievelijk 36% en 38%). Onder de Vw 1994 kwam in de AC-procedure in een vijfde van de zaken waarbij correcties en aanvullingen waren aangevoerd nieuwe informatie naar voren (21%). In de normale asielprocedure bedroeg dit slechts 5%.

#### *Inhoud van de correcties en aanvullingen*

Voor de kwalitatief geanalyseerde dossiers is nagegaan om wat voor soort nieuwe gegevens het ging die in de correcties en aanvullingen naar voren kwamen. Van deze zaken bleken er onder de Vw 2000 acht zaken uit de AC-procedure en vier uit de normale asielprocedure te zijn waarbij correcties en aanvullingen zijn ingeleverd. Voor deze zaken uit de normale procedure is niet nagegaan of het eerste gehoor in de AC-procedure plaatsvond of niet. Onder de Vw 1994 was er slechts één dossier uit de normale asielprocedure waarbij dit het geval was.

In de zaken die onder de Vw 2000 in de AC-procedure zijn afgedaan, valt op dat in de correcties en aanvullingen vooral inhoudelijke aspecten van het asielrelaas aan de orde komen (5 van de 8 zaken). Daarnaast wordt in de helft van de gevallen (ook) iets vermeld over de reis die de asielzoeker heeft afgelegd. Ten slotte is de informatie over de afkomst of de taal van twee betrokken asielzoekers verbeterd en is in evenveel gevallen een opmerking gemaakt over de aangeleverde documenten die niet in verslag van het eerste gehoor vermeld zouden zijn. In de normale asielprocedure is in een dossier uitgelegd hoe de betrokkene aan een (vals) document is gekomen, is een keer de reisroute aangepast en is ook eenmaal de plaats van herkomst verbeterd. Ten slotte ging het in een zaak om inhoudelijke aspecten van het asielrelaas. Dit laatste was ook bij de enige Vw 1994-zaak uit de normale asielprocedure het geval.

Hoewel volgens de regelgeving de reden tot vlucht pas in het nader gehoor naar voren hoort te komen, zijn er onder zowel de nieuwe als de oude vreemdelingenwet een paar zaken waarbij in de correcties en aanvullingen op het eerste gehoor al wordt aangegeven waarom de betrokkene het land van herkomst heeft verlaten.

*Gebruik van correcties en aanvullingen op rapport eerste gehoor in voornemen*

Voor de hele groep dossiers onder de Vw 2000 is nagegaan of in het voornemen is ingegaan op de correcties en aanvullingen. Dit bleek slechts in twee zaken die in de AC-procedure zijn afgedaan het geval te zijn geweest.

*Conclusie*

De invloed van correcties en aanvullingen op het eerste gehoor op de informatiebasis van de IND is beperkt. In grofweg de helft van de zaken onder beide wetten en procedures worden dergelijke correcties en aanvullingen ingebracht. Slechts in een minderheid daarvan bevatten deze echter gegevens die nog niet eerder bekend waren geworden. Dit is onder de Vw 2000 wel vaker het geval dan onder de Vw 1994. In de voornemens onder de Vw 2000 wordt op de correcties en aanvullingen echter zelden ingegaan.

### **3.3 Nader gehoor**

De volgende stap in de asielprocedure is het afnemen van een nader gehoor. Dit heeft tot doel om de redenen voor vertrek uit het land van herkomst, ofwel de vluchtmotieven, te achterhalen.

#### **3.3.1 Taal, tolk en gehoorambtenaar**

Ook hier gaan we na of wordt voldaan uit het voorschrift uit artikel 38 Vw 2000, dat de asielzoeker gehoord moet worden in een taal waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hij/zij die kan verstaan. Daarnaast gaan we ook hier in op de overeenkomst wat betreft het geslacht tussen gehoorambtenaar en tolk enerzijds en asielzoeker anderzijds. Tabel 24 geeft een overzicht van de door ons gevonden resultaten.

*Taal tijdens nader gehoor*

Het nader gehoor is zowel in de AC-procedure als de normale asielprocedure onder de Vw 2000 in een grote meerderheid van de gevallen afgenomen in de taal van eerste voorkeur van de asielzoeker (zie tabel 24). In de normale asielprocedure bleek dit iets vaker niet het geval (8%) dan in de AC-procedure (3%). Onder de Vw 1994 is bij de normale

**Tabel 24 Procedurele zorgvuldigheid nader gehoor naar type procedure, in percentages**

	AC-procedure				Normale procedure			
	Ja	Nee	Onbe- kend	Tot. (N)	Ja	Nee	Onbe- kend	Tot. (N)
<i>Vw 2000</i>								
Nader gehoor in taal eerste voorkeur	86	3	11	101	73	8	19	100
Nader gehoor in aanwezigheid van tolk	98	0	2	101	99	0	1	100
Geslacht ambtenaar overeen met asielzoeker	45	32	21	101	30	23	47	100
Geslacht tolk overeen met asielzoeker	55	33	11	98	53	32	14	99
<i>Vw 1994</i>								
Nader gehoor in taal eerste voorkeur	79	11	10	71	25	1	74	76
Nader gehoor in aanwezigheid van tolk	100	0	0	71	100	0	0	76
Geslacht ambtenaar overeen met asielzoeker	45	35	20	71	11	13	76	76
Geslacht tolk overeen met asielzoeker	59	30	11	71	39	37	24	76

asielprocedure van veel zaken onbekend (74%) of dit het geval was. Bij de AC-procedure blijkt ruim driekwart (79%) van de nader gehoren wel in de taal van eerste voorkeur van de asielzoeker afgenomen te zijn.

#### *Tolk tijdens nader gehoor*

Onder beide wetten is bijna altijd een tolk aanwezig. Onder de Vw 1994 zien we zelfs dat dat zowel in de AC- als in de normale asielprocedure in alle gevallen zo is.

Zoals uit tabel 24 naar voren komt, blijkt onder de Vw 2000 het geslacht van de aanwezige tolk in beide procedures in ruim de helft van de gevallen overeen te komen met dat van de asielzoeker. Onder de Vw 1994 is in de AC-procedure 59% van de tolken van hetzelfde geslacht als de asielzoeker. In de normale asielprocedure was dit in 39% van de zaken het geval.

Onder de Vw 2000 blijkt bij het nader gehoor van mannelijke asielzoekers vaker een tolk van hetzelfde geslacht aanwezig te zijn dan bij het nader gehoor van vrouwelijke asielzoekers. Dit is alleen het geval in de AC-procedure (58% gelijk geslacht bij mannen en 33% gelijk geslacht bij vrouwen), in de normale procedure liggen de percentages veel dichter bij elkaar (54% gelijk geslacht bij mannen en 50% gelijk geslacht bij vrouwen). Ook onder de Vw 1994 krijgen mannelijke asielzoekers tijdens het nader gehoor in de AC-procedure vaker een tolk van hetzelfde geslacht dan

vrouwelijke asielzoekers (62% gelijk geslacht bij mannen en 48% van de vrouwen). Onder deze wet vinden we dit verschil ook terug in de normale procedure (43% gelijk geslacht bij mannen en 33% gelijk geslacht bij vrouwen).

#### *Geslacht ambtenaar tijdens nader gehoor*

Uit tabel 24 blijkt verder dat het nader gehoor onder de Vw 2000 in de AC-procedure in minder dan de helft van de gevallen (45%) is afgenomen door een gehoorambtenaar van hetzelfde geslacht als de asielzoeker. In 21% van de zaken onder deze procedure zijn geen gegevens over het geslacht van de IND-ambtenaar bekend. Voor de zaken bij de normale asielprocedure onder de Vw 2000 is van te veel zaken niet bekend wat het geslacht van de gehoorambtenaar was om hier uitspraken over te doen (47%).

In de AC-procedure blijkt 49% van de mannen en 42% van de vrouwen gehoord te zijn door een ambtenaar van hetzelfde geslacht.

Onder de Vw 1994 zijn er in de normale procedure veel zaken waarvan niet bekend is of het geslacht van de gehoorambtenaar overeenkomt met het geslacht van de asielzoeker (76%). In de AC-procedure is iets minder dan de helft (45%) van de een gehoorambtenaren van hetzelfde geslacht. Ook hier is in een behoorlijk aantal zaken (20%) de informatie niet bekend.

In de AC-procedure onder de Vw 1994 is 44% van de mannen en 48% van de vrouwen gehoord door een ambtenaar van hetzelfde geslacht.

#### *Plaats van het nader gehoor*

Onder de Vw 2000 heeft bij 35% van de zaken afgehandeld in de normale procedure het nader gehoor nog wel plaatsgevonden in het AC. Hierboven zijn deze zaken samengenomen met de zaken waarvoor het nader gehoor wel in de normale procedure heeft plaatsgevonden. We hebben geanalyseerd of er duidelijke verschillen tussen deze twee groepen te vinden zijn in de resultaten die hierboven zijn beschreven. Dit blijkt niet het geval te zijn.

#### *Conclusie*

Met het oog op de procedurele zorgvuldigheid concluderen we dat het nader gehoor onder beide wetten in beide procedures vrijwel altijd wordt afgenomen in aanwezigheid van een tolk. Het komt voor zover bekend wat minder vaak voor dat het gehoor wordt gehouden in de taal van eerste voorkeur van de asielzoeker, hetgeen in die gevallen een risico van onzorgvuldigheid inhoudt.

Het geslacht van de gehoorambtenaar komt voor zover bekend in minder dan de helft van de gevallen overeen met dat van de asielzoeker, onder beide wetten en procedures. Het geslacht van de tolk komt in ruim de

helpt van de zaken onder de Vw 2000 in beide procedures overeen. Voor de Vw 1994 geldt dit alleen voor de AC-procedure in een meerderheid van de gevallen. Waar het geslacht niet overeenkomt, bestaat een gevaar voor onzorgvuldigheid.

### 3.3.2 Correcties en aanvullingen op het rapport nader gehoor

De IND maakt een verslag van het nader gehoor, dat zij ter controle voorlegt aan de asielzoeker. Deze kan hier, net als bij het eerste gehoor, correcties en aanvullingen op aanbrengen. Onder de Vw 2000 bestaat er een belangrijk verschil in het moment van uitreiken van het rapport van het nader gehoor in de verschillende asielprocedures. In de AC-procedure wordt, in tegenstelling tot de normale procedure en in tegenstelling tot de asielprocedure onder de Vw 1994, het verslag van het nader gehoor en het (beknopte) voornemen tegelijkertijd uitgereikt. In afwachting van de aanvullingen en correcties op het verslag van nader gehoor en de zienswijze, wordt het voornemen intussen uitgewerkt. Na het uitbrengen van de correcties en aanvullingen en de zienswijze volgt de definitieve beschikking of – alsnog – doorverwijzing naar de normale asielprocedure.

**Tabel 25 Correcties en aanvullingen op rapport nader gehoor naar wet en type procedure, in percentages**

	AC-procedure				Normale procedure			
	Ja	Nee	Onbekend	Tot. (N)	Ja	Nee	Onbekend	Tot. (N)
<i>Vw 2000</i>								
Correcties en aanvullingen op rapport nader gehoor	30	70	0	101	66	35	0	100
<i>Vw 1994</i>								
Correcties en aanvullingen op rapport nader gehoor	38	62	0	71	75	25	0	76

Zoals uit tabel 25 blijkt, hebben onder de Vw 2000 in de AC-procedure 30 asielzoekers (30%) correcties en aanvullingen op het rapport nader gehoor ingebracht. 11 deden dat voor het inbrengen van de zienswijze en 19 deden dit tegelijkertijd met de zienswijze. In de normale procedure hebben 66 asielzoekers (66%) correcties en aanvullingen ingebracht. De meerderheid (61) deed dit voor het inbrengen van de zienswijze, de overige vijf tegelijkertijd.

Onder de Vw 1994 zijn in de AC-procedure in iets meer dan éénderde (38%) van de zaken correcties en aanvullingen ingediend. In de normale procedure was dit in driekwart (75%) van de zaken het geval.

*Nieuwe gegevens uit correcties en aanvullingen op rapport nader gehoor*

Bij de zaken waarbij correcties en aanvullingen zijn ingediend, is nagegaan of hier nieuwe informatie uit naar voren komt, dat wil zeggen informatie die nog niet eerder bekend is geworden. De resultaten hiervan zijn zichtbaar in tabel 26.

**Tabel 26 Nieuwe gegevens uit de correcties en aanvullingen op het rapport nader gehoor naar wet en type procedure, in percentages**

	AC-procedure				Normale procedure			
	Ja	Nee	Onbekend	Tot. (N)	Ja	Nee	Onbekend	Tot. (N)
<i>Vw 2000</i>								
Nieuwe gegevens uit correcties en aanvullingen op rapport nader gehoor	57	42	0	30	59	41	0	66
<i>Vw 1994</i>								
Nieuwe gegevens uit correcties en aanvullingen op rapport nader gehoor	52	48	0	27	53	47	0	57

Indien er correcties en aanvullingen op het rapport van het nader gehoor zijn ingediend, ongeacht of dit vóór of tijdens het uitreiken van de zienswijze gebeurde, blijkt in iets meer dan de helft van de zaken onder beide wetten in beide procedures nieuwe informatie naar voren te komen.

*Inhoud van de correcties en aanvullingen*

Om een indruk te krijgen van de inhoud van de correcties en aanvullingen die door de asielzoekers op het rapport nader gehoor worden ingebracht, zijn de beschikbare kwalitatieve gegevens geanalyseerd. Onder de Vw 2000 zijn 19 dossiers geanalyseerd van zaken waarin sprake is van correcties en aanvullingen op het nader gehoor (8 dossiers in de AC-procedure en 11 in de normale procedure). Onder de Vw 1994 beschikken we over 13 dossiers (3 in de AC-procedure en 10 in de normale procedure).

Onder de Vw 2000 zijn in de AC-procedure in de correcties en aanvullingen vooral beschrijvingen van het lot van familieleden gegeven, waarbij in zes zaken de gevolgen voor de betrokkene zijn beschreven. Verder vinden we in de correcties en aanvullingen informatie over de situatie waarin de asielzoeker zich voor de vlucht uit het land van herkomst bevond (4), verklaringen voor het feit dat de betrokken asielzoeker geen antwoord kon geven op bepaalde vragen die tijdens het nader gehoor en tijdens het eerste gehoor waren gesteld (3), uitleg over de periode

en situatie waarin de asielzoeker in detentie heeft gezeten en mogelijke ontsnapping (3), informatie om aan te tonen dat de asielzoeker wel een bepaalde nationaliteit bezit (2) of worden redenen genoemd waarom de asielzoeker geen documenten bij zich heeft (2).

In de normale asielprocedure onder de Vw 2000 betreffen de correcties en aanvullingen vooral een verdere omschrijving van de omstandigheden waarin de betrokken asielzoeker zich bevond voor de vlucht. We vinden informatie over de situatie die tot het vluchten heeft geleid (6), over detentie (3), uitleg over de wijze waarop de betrokken asielzoekers weten dat ze door bepaalde bevolkingsgroepen worden gezocht of bedreigd (2) en verdere uitleg over de situatie in het land van herkomst met betrekking tot bepaalde geloofsovertuigingen en de politieke situatie (2). In drie zaken geeft de rechtsbijstandverlener aan dat de geestelijke toestand van de betrokken asielzoeker erg slecht is.

Onder de Vw 1994 vinden we correcties en aanvullingen waarin een beroep wordt gedaan op het traumatabeleid (1), een verdere beschrijving van de situatie in het land van herkomst die tot de vlucht leidde (1) en verbetering van de naam en doelstellingen van een bepaalde organisatie in het land van herkomst (1).

In de normale asielprocedure komen vooral meer uitgebreide beschrijvingen naar voren van de situatie waarin de betrokken asielzoeker zich bevond alvorens hij/zij het land verliet (7). Ook komt in drie zaken een nadere uitleg over de algehele situatie in het land van herkomst aan de orde, wat in een zaak leidde tot de aanvulling dat er (dus) geen binnenlands vestigingsalternatief was. In 3 zaken is het lot dat familieleden of collega's hebben ondergaan aan de orde gekomen en in evenveel zaken is de medische situatie van de betrokkene als alarmerend benoemd. Ook is in 2 zaken uitleg gegeven over hoe de asielzoeker zou weten dat hij/zij gezocht dan wel bedreigd wordt door de autoriteiten. In een zaak wordt een bron van de UNHCR aangehaald en in een andere zijn verbeteringen van data gemaakt die in het rapport vermeld stonden.

#### *Gebruik van correcties en aanvullingen op rapport nader gehoor in voornemen/beschikking in eerste aanleg*

Naar aanleiding van de correcties en aanvullingen is voor de hele groep dossiers bekeken in hoeverre deze van belang zijn geweest bij het uitbrengen van het voornemen (Vw 2000) en de beschikking in eerste aanleg (Vw 1994). Logischerwijs gaat de IND in de AC-procedure in het voornemen niet in op de correcties en aanvullingen, omdat het voornemen al samen met het verslag van het nader gehoor is uitgereikt. Van de zaken waarbij in de normale procedure een beslissing inzake het asielverzoek is genomen, is in 23% van de gevallen in het voornemen ingegaan op de correcties en aanvullingen.

Voor de zaken onder de Vw 1994 blijkt dat de IND in 22% van de zaken uit de AC- en in 30% van de zaken uit de normale asielprocedure in de



beschikking in eerste aanleg expliciet is ingegaan op de correcties en aanvullingen op het nader gehoor.

#### *Plaats van het nader gehoor*

Onder de Vw 2000 heeft bij 35% van de zaken afgehandeld in de normale procedure het nader gehoor nog wel plaatsgevonden in het AC. Hierboven zijn deze zaken samengenomen met de zaken waarvoor het nader gehoor wel in de normale procedure heeft plaatsgevonden. We hebben geanalyseerd of er duidelijke verschillen tussen deze twee groepen te vinden zijn in de resultaten met betrekking tot correcties en aanvullingen. Het blijkt dat van de asielzoekers wier aanvraag uiteindelijk in de normale procedure is afgehandeld, er relatief veel correcties en aanvullingen op het rapport nader gehoor hebben ingediend (28 van de 50 zaken).

#### *Conclusie*

Zowel onder de Vw 2000 als onder de Vw 1994 maakt een groot deel van de asielzoekers in de normale asielprocedure gebruik van de mogelijkheid om correcties en aanvullingen in te dienen op het rapport nader gehoor. In de AC-procedure betreft het respectievelijk minder en meer dan eenderde van de zaken. Onder beide wetten en beide procedures levert dit in ruim de helft van de gevallen ook nieuwe gegevens op. In de normale asielprocedure Vw 2000 wordt echter slechts in bijna een kwart van de gevallen ingegaan op de correcties en aanvullingen. Onder de Vw 1994 lag dit percentage op 30%. Op het standpunt van de asielzoeker wordt derhalve niet altijd gereageerd, hetgeen afbreuk doet aan de inhoudelijke zorgvuldigheid.

#### **3.3.3 Inhoud nader gehoor – kenmerken asielrelazen**

Aan de hand van het rapport van het nader gehoor en de eventuele aanvullingen en correcties daarop van de asielzoeker zijn de asielrelazen voor alle kwalitatief geanalyseerde dossiers onder de Vw 2000 (n=57) en de Vw 1994 (n=38) geanalyseerd. Nagegaan is wie er volgens de asielaanvrager problemen ondervonden heeft of problemen vreest (de aanvrager zélf, familie vrienden of collega's) en met wie men problemen heeft of vreest (overheid, militairen, of familie, vrienden). Daarnaast hebben we gekeken om welk soort problemen het gaat. Doel hiervan was om na te gaan welke informatie de asielzoekers hebben gegeven omtrent de reden voor hun asielaanvraag. Mede op basis van deze informatie beargumenteert de IND het voornemen Vw 2000 en de beschikkingen Vw 1994 en Vw 2000. Het gaat hierbij om achtergrondinformatie. Er kan op basis van deze gegevens geen uitspraak over de inhoudelijke dan wel de procedurele zorgvuldigheid van de asielbeslissing worden gedaan.

*Wie heeft er problemen ondervonden?*

Onder de Vw 2000 blijkt dat in de normale asielprocedure 83% van de asielzoekers aangeeft zelf problemen te hebben ondervonden met de overheid, rebellen of militairen. In de AC-dossiers is dit bijna in de helft van de zaken (48%) het geval. Zowel in de normale als in de AC-procedure geeft zo goed als de helft (ook) aan dat familie, vrienden of collega's problemen hebben ondervonden door de genoemde groeperingen. Naast ondervonden problemen geven onder de Vw 2000 ook een aantal mensen aan te vrezen voor toekomstige problemen (30% normale asielprocedure, 26% AC-procedure). In deze gevallen hebben ze (nog) geen problemen van deze groeperingen ondervonden. Kijken we naar de Vw 1994, dan is ook daar bij de normale asielprocedure de groep het grootst die stelt zelf problemen te hebben ondervonden (50%). In de AC-procedure is dat in 37% van de zaken het geval. Ook onder deze wet blijken vele asielzoekers te hebben aangegeven dat familie of vrienden, dan wel collega's, problemen hebben gekend met de militairen, de overheid of de rebellen. Dit zou (mede) hun reden voor de asielaanvraag vormen (53% AC-procedure, 39% normale asielprocedure). Ten slotte komt onder deze wet onder beide procedures ook de vermeende vrees voor problemen naar voren in de asielaanvraag. Het gaat om 39% van de zaken uit de normale en 37% uit de AC-procedure.

*Welke problemen zijn ondervonden of worden gevreesd?*

De problemen die de asielzoekers zeggen te hebben gehad sluiten voor een belangrijk deel aan bij de vijf gronden uit het Vluchtelingenverdrag (religie, seksualiteit, ras/nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een sociale groep). Bij 30% van de zaken onder de Vw 2000 in de normale asielprocedure kwamen problemen op grond van ras of nationaliteit voor. Hierbij heeft de aanvrager problemen met de overheid of militairen ondervonden óf hij/zij heeft hun hulp ingeroepen maar deze niet gekregen. Ook komt in 20% van de zaken in deze procedure naar voren dat de aanvrager problemen met zijn of haar politieke overtuiging heeft gehad waarbij de overheid niet kon of niet wilde ingrijpen. In de AC-zaken van de Vw 2000 zijn minder gevallen genoemd waarin een of meer van de vijf gronden zijn aangekaart. De meeste problemen die hier voorkomen, hebben te maken met religie en ras/nationaliteit waarbij de overheid geen rol speelde en/of waarbij er geen hulp van de overheid is ingeroepen. Deze laatste situaties worden in 11% van de zaken aangevoerd. Onder de Vw 1994 in de normale procedure worden vooral problemen die op grond van de politieke overtuiging ondervonden zouden zijn en waartegen de overheid geen hulp kon of wilde bieden aangevoerd. Dit gebeurt in een kwart van de zaken.

In een aantal zaken geven de aanvragers aan dat de algehele (oorlogs-) situatie in het land van herkomst de, of een van de redenen voor vertrek was. Onder de Vw 2000 melden enkele aanvragers in beide procedures dat zij verkrachting vreesden dan wel hadden ondergaan door mensen anders

dan militairen, rebellen of familie (17% in de normale en 19% in de AC-procedure). Onder de Vw 1994 worden vergelijkbare problemen naar voren gebracht. In enkele AC-zaken is ook gevangenschap naar aanleiding van een (commuun) delict genoemd.

Afgezien van de hierboven genoemde redenen voor een asielaanvraag kwamen uit het nader gehoor en de correcties en aanvullingen daarop nog een aantal andere motieven naar voren om een asielaanvraag in te dienen. Onder de Vw 2000 geeft van de personen wier asielverzoeken in de normale asielprocedure zijn afgehandeld 10% aan gezondheidsklachten (psychisch of lichamelijk) als asielmotief te hebben. In de AC-procedure gaat het om 19%. Onder de Vw 1994 komt dit in meer dan de helft (53%) van de zaken uit de AC-procedure en in 22% van de zaken uit de normale asielprocedure voor.

#### *Combinaties van asielmotieven*

Uit de analyses blijkt dat er in de meeste relazen meerdere redenen zijn aangedragen voor het indienen van het asielverzoek. Slechts in een klein aantal gevallen is slechts één vluchtreden genoemd, waarbij opvalt dat dit zowel onder de Vw 2000 en de Vw 1994 vaker in de AC-procedure dan in de normale procedure het geval is. Onder beide wetten waarbij deze zaken zich in de normale procedure aandienen, gaat het om een vermeende gevangenschap naar aanleiding van een (commuun) delict. In de AC-zaken zijn deze redenen meer divers, variërend van het zoeken naar een betere (financiële) situatie tot een ondervonden probleem dat aansluit bij een van de gronden van het Vluchtelingenverdrag, waarbij al dan niet de hulp van de overheid is ingeroepen.

Zoals gezegd zijn deze analyses van de asielrelazen alleen gemaakt op basis van wat de asielzoeker zélf naar voren heeft gebracht tijdens het nader gehoor en de correcties en aanvullingen daarop. Als onderzoekers hebben wij onszelf niet in de stoel van de IND geplaatst. In dit onderzoek is niet nagegaan óf en zo ja in hoeverre de asielrelazen geloofwaardig, aannemelijk of consistent zijn. Ook is niet gekeken of de gestelde afkomst wel juist is/kan zijn. De algehele situatie in het land van herkomst is ook niet onder de loep genomen in relatie tot de problemen die de asielzoekers stellen te hebben ondervonden. Hierdoor is het niet mogelijk om conclusies te trekken over de juistheid van de beslissing die de IND mede naar aanleiding van deze asielrelazen neemt.

### **3.4 Aanvullend gehoor**

Om nadere informatie te verkrijgen of om onduidelijkheden op te helderen kan op verschillende momenten in de asielprocedure een aanvullend gehoor worden gehouden. Dit geldt zowel voor de Vw 2000 als de Vw 1994.

**Tabel 27** Aanvullend gehoor, naar wet en procedure, in percentages

	AC-procedure				Normale procedure			
	Ja	Nee	Onbe- kend	Tot. (N)	Ja	Nee	Onbe- kend	Tot. (N)
<i>Vw 2000</i>								
Aanvullend gehoor voor voornemen	8	93	0	101	31	69	0	100
Aanvullend gehoor voor beschikking	0	100	0	101	2	98	0	100
<i>Vw 1994</i>								
Aanvullend gehoor voor beschikking eerste aanleg	3	97	0	71	5	95	0	76
Aanvullend gehoor voor beslissing op bezwaar	0	100	0	71	1	98	1	76

In de Vc 2000 is geregeld dat de vreemdeling die na een nader gehoor in de AC-procedure op inhoudelijke gronden wordt doorverwezen naar de normale procedure, in de gelegenheid wordt gesteld zijn motieven nader toe te lichten en eventuele tegenstrijdigheden te verklaren in een aanvullend gehoor. In deze paragraaf gaan we eerst na of de IND van de mogelijkheid gebruik heeft gemaakt om aanvullend te horen. Indien dit het geval is, bekijken we waarom het aanvullend gehoor plaatsvindt en welk soort informatie daaruit naar voren komt.

Uit tabel 27 blijkt dat aanvullend horen onder de Vw 2000 vooral voorkomt in de normale procedure, voorafgaand aan het voornemen. Onder de Vw 1994 komt aanvullend horen in beide procedures zelden voor, zowel voor de beschikking in eerste aanleg als voor de beslissing op bezwaar.<sup>30</sup> In 84% van de zaken die in de normale asielprocedure onder de Vw 2000 zijn afgedaan en waarin een aanvullend gehoor heeft plaatsgevonden vóór het uitbrengen van het voornemen, heeft een nader gehoor plaatsgevonden in de AC-procedure. Na dit nader gehoor zijn deze zaken doorgestuurd naar de normale asielprocedure, waarin verder aanvullend gehoord is. Voor wat betreft de redenen voor het aanvullend horen blijkt dat zowel in de AC- als in de normale asielprocedure onder de Vw 2000 in ongeveer de helft van de gevallen een aanvullend gehoor heeft plaatsgevonden om opheldering over onduidelijke punten te verkrijgen (respectievelijk 50% en 52%). In de normale asielprocedure vond in 26% van de zaken een aanvullend gehoor plaats nadat het nader gehoor in het AC was afgenomen. Zoals gezegd schrijft het beleid voor dat in deze gevallen een aanvullend gehoor in de normale procedure plaatsvindt, indien de doorzending om inhoudelijke redenen plaatsvindt (Vc C3/13.4.1). Onder de overige redenen voor

<sup>30</sup> Niet te verwarren met de hoorzitting in het kader van de bezwaarprocedure.

aanvullend horen (38% AC- en 23% normale asielprocedure) vielen bijvoorbeeld het afbreken van een nader gehoor omdat de asielzoeker vermoeid was, of ontevredenheid met de tolk tijdens het nader gehoor.

Uit de meeste aanvullende gehoren onder de Vw 2000 is informatie naar voren gekomen die nog niet eerder bekend was geworden. Dit geldt voor 5 van de 8 zaken waar een aanvullend gehoor heeft plaatsgevonden in de AC-procedure en voor 24 van de 31 gevallen in de normale procedure.

#### *Inhoud van het aanvullend gehoor*

Van de zaken die kwalitatief geanalyseerd zijn, blijken onder de Vw 2000 zes zaken uit de normale asielprocedure en een zaak uit de AC-procedure informatie over een aanvullend gehoor te bevatten. De nieuwe informatie die naar voren komt in de zaken die in de normale asielprocedure zijn afgedaan heeft betrekking op:

- informatie over afkomst, geloofsovertuiging en straffen in het land van herkomst (3);
- uitleg dat hulp van de autoriteiten in het land van herkomst (wél) ingeroepen is (2);
- verdere gegevens over het lot dat familieleden van de asielzoeker hebben ondergaan (2);
- uitleg over hoe de asielzoeker weet dat hij gezocht wordt door de autoriteiten in het land van herkomst (2);
- informatie omtrent detentie (1).

Informatie uit het aanvullend gehoor in de enige AC-zaak ging over het lot dat familieleden ondergaan hadden.

#### *Gebruik van informatie uit aanvullend gehoor in voornemen/beschikking eerste aanleg*

Voor de Vw 2000-zaken waarbij uit het aanvullend gehoor nieuwe informatie naar voren is gekomen is nagegaan of deze ook van belang is geweest voor de motivering van het voornemen. Hieruit blijkt dat nieuwe gegevens meestal in de motivering worden meegenomen. Van tien zaken uit de normale procedure is bekend dat de nieuwe gegevens niet zichtbaar voor de motivering zijn gebruikt. Dit geldt ook voor een zaak in de AC-procedure.

#### *Conclusie*

De IND houdt in een derde van de zaken in de normale procedure Vw 2000 een aanvullend gehoor, om aanvullende informatie te verzamelen of in verband met een voorschrift uit de Vreemdelingencirculaire. In de AC-procedure en beide procedures onder de Vw 1994 komt dit weinig voor. Het aanvullend gehoor levert in de meeste gevallen nieuwe informatie op, waardoor de informatiebasis van de IND wordt verbreed. Deze informatie komt meestal, maar niet altijd, terug in het voornemen.

Waar dit wel gebeurt, verhoogt dit de inhoudelijke zorgvuldigheid van het voornemen.

### 3.5 Nader onderzoek

De IND heeft ook de mogelijkheid om nader onderzoek uit te (laten) voeren. Dit is geen verplicht onderdeel van de procedure maar kan als aanvullend instrument zowel onder de Vw 2000 als de Vw 1994 worden gehanteerd. Nader onderzoek kan plaatsvinden om bijvoorbeeld verdere informatie over de herkomst, reisroute of verblijfsmogelijkheden elders te onderzoeken. Dit kan onder andere door het laten uitvoeren van een taalanalyse om na te gaan of een asielzoeker inderdaad uit het door hem of haar gestelde gebied komt. Ook is het mogelijk dat de IND het Ministerie van Buitenlandse Zaken verzoekt om een onderzoek uit te voeren. Dit Ministerie onderzoekt in het land van herkomst door middel van informanten of de gegevens en gebeurtenissen zoals die door de asielzoeker verteld zijn, kloppen. Over de uitkomsten van het onderzoek wordt een individueel ambtsbericht geschreven, dat aan de IND wordt toegezonden. Daarnaast is het ook mogelijk een dactyloscopisch onderzoek uit te voeren. Daarmee kan worden nagetrokken of een ander land wellicht verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag, omdat de asielzoeker daar vóór aankomst in Nederland heeft verbleven (zie hoofdstuk 5 voor meer uitleg over de genoemde onderzoeken).

Tijdens de asielprocedure kan op verschillende momenten nader onderzoek gedaan worden, zowel voor het voornemen (Vw 2000) of de beschikking in eerste aanleg (Vw 1994) als na het uitbrengen daarvan. In het laatste geval kan de IND de resultaten van het onderzoek gebruiken ter onderbouwing van de beschikking Vw 2000 respectievelijk de beslissing op bezwaar Vw 1994.

Ten eerste bekijken we hoe vaak de IND nader onderzoek heeft (laten) doen onder beide wetten in zowel de AC- als de normale asielprocedure.<sup>31</sup> Vervolgens gaan we voor de gevallen waarbij dit aan de orde is na welk soort onderzoek(en) er is uitgevoerd en of daar nieuwe informatie uit naar voren is gekomen. Ten slotte kijken we of de nieuwe gegevens zijn gebruikt bij de motivering van het eindoordeel.

31 Het aantal nadere onderzoeken onder de Vw 2000 is licht vertekend doordat vier dossiers Vw 2000 die eigenlijk waren geselecteerd voor het onderzoeksdeel 'verlengingen' om praktische redenen tevens zijn geanalyseerd voor het onderzoek naar de voornemenprocedure (zie hoofdstuk 1). Daardoor ligt het aantal onderzoeken Vw 2000 iets hoger dan anders waarschijnlijk het geval zou zijn geweest.

**Tabel 28** Nader onderzoek naar wet en type procedure, in percentages

	AC-procedure				Normale procedure			
	Ja	Nee	Onbe- kend	Tot. (N)	Ja	Nee	Onbe- kend	Tot. (N)
<i>Vw 2000</i>								
Nader onderzoek voor voornemen	36	64	0	101	43	57	0	100
Nader onderzoek voor beschikking	1	97	2	101	6	94	0	100
<i>Vw 1994</i>								
Nader onderzoek voor beschikking in eerste aanleg	23	76	1	71	40	61	0	76
Nader onderzoek voor beslissing op bezwaar	1	99	0	71	8	92	0	76

We zien in tabel 28 dat onder de Vw 2000 in 36% van de AC zaken en in 43% van de zaken in de normale asielprocedure vóór het uitbrengen van het voornemen nader onderzoek plaatsvindt (zie tabel 28). Het onderzoek lijkt zich in zowel de normale als de AC-procedure voornamelijk toe te spitsen op dactyloscopisch onderzoek (44% in de normale asielprocedure en 38% in de AC-procedure) en onderzoek in EU-landen volgens de Dublin-verordening (41% in de normale asielprocedure en 31% in de AC-procedure).

Onder de Vw 1994 heeft voor het uitbrengen van de beschikking in eerste aanleg in 23% van de AC-zaken en in 40% van de zaken in de normale asielprocedure een nader onderzoek plaatsgevonden. Onder de Vw 1994 vindt nader onderzoek vóór de beschikking in eerste aanleg met name plaats om dactyloscopisch onderzoek uit te voeren (80% in de AC-zaken, 89% in de normale asielprocedure).

Nader onderzoek na het uitbrengen van het voornemen (Vw 2000) en na de beschikking in eerste aanleg (Vw 1994) komt in onze selectie slechts in enkele zaken voor. Deze worden verder buiten beschouwing gelaten.

#### *Nieuwe gegevens uit nader onderzoek*

Ook is gekeken of voor de zaken waarbij ten minste een nader onderzoek is uitgevoerd, hier nieuwe informatie uit naar voren is gekomen, anders dan een bevestiging van reeds bekende gegevens (zie tabel 29). Uit de analyse blijkt dat het nader onderzoek onder zowel de Vw 2000 als de Vw 1994 in beide procedures vaker niet dan wel tot nieuwe informatie leidt. Er komt wel nieuwe informatie naar voren in eenderde van de zaken in de AC-procedure en in een vijfde van de zaken in de normale procedure Vw 2000. Onder de Vw 1994 liggen deze percentages respectievelijk op 44% en 23%.

**Tabel 29 Nieuwe informatie uit nader onderzoek vóór het voornemen Vw 2000 en vóór de beschikking in eerste aanleg Vw 1994, in percentages**

	AC-procedure				Normale procedure			
	Ja	Nee	Onbe- Kend	Tot. (N)	Ja	Nee	Onbe- kend	Tot. (N)
<i>Vw 2000</i>								
Nieuwe gegevens uit nader onderzoek	33	39	23	36	21	63	17	43
<i>Vw 1994</i>								
Nieuwe gegevens uit nader onderzoek	44	50	6	16	23	60	17	30

*Gebruik van informatie uit nader onderzoek in voornemen/beschikking in eerste aanleg*

Voor de zaken waarbij een nader onderzoek is verricht – onafhankelijk of daar wel of geen nieuwe informatie uit naar voren is gekomen – is gekeken of deze resultaten zijn meegenomen in het voornemen (Vw 2000) en beschikking in eerste aanleg (Vw 1994). De gegevens hierover staan in tabel 30. Onder de Vw 2000 is bij beide procedures bij bijna een derde (30%) van de gevallen onbekend of de resultaten van het onderzoek door de IND zijn gebruikt. Verder blijkt onder beide wetten en beide procedures dat in de zaken waarvan wel bekend is of de gegevens zijn gebruikt, dit vaker niet dan wel het geval was. De redenen voor het niet meenemen blijken onder beide wetten vergelijkbaar. Dit hangt vooral samen met het feit dat de gegevens niet relevant zijn bevonden, dat het om een bevestiging gaat van reeds bekende gegevens, of dat de resultaten nog niet bekend zijn ten tijde van het uitbrengen van het voornemen of het nemen van de beslissing in eerste aanleg.

**Tabel 30 Resultaten uit nader onderzoek gebruikt in voornemen Vw 2000 en beschikking in eerste aanleg Vw 1994, in percentages**

	AC-procedure				Normale procedure			
	Ja	Nee	Onbe- kend	Tot. (N)	Ja	Nee	Onbe- kend	Tot. (N)
<i>Vw 2000</i>								
Resultaten uit nader onderzoek gebruikt in voornemen	14	56	30	6	23	47	30	43
<i>Vw 1994</i>								
Resultaten uit nader onderzoek gebruikt in beschikking in eerste aanleg	19	75	6	16	20	63	17	30



Bij zaken waarbij de resultaten van het onderzoek wel gebruikt zijn in de beschikking in eerste aanleg of het voornemen, gaat het vooral om versterking van de argumenten die in het voornemen genoemd worden. Zo wordt, indien een herkomstbepaling of taalanalyse uitwijst dat de betrokken asielzoeker niet afkomstig is uit het door hem of haar gestelde gebied, de ongeloofwaardigheid beargumenteerd. Zo wordt bijvoorbeeld gesteld 'dat het niet geloofwaardig is dat (-) afkomstig is uit [naam gebied] en dat daardoor ernstige afbreuk wordt gedaan aan de geloofwaardigheid van het relaas.'

*Nader onderzoek afgezet tegen resultaat van procedure*

Indien we de ingewilligde asielverzoeken bekijken, blijkt dat de IND onder de Vw 2000 in de helft van de zaken waarbij een zienswijze is ingediend ook een nader onderzoek heeft uitgevoerd. In de zaak waarbij geen zienswijze was ingediend maar waarbij toch een inwilliging plaatsvond, heeft geen nader onderzoek door de IND plaatsgevonden. De zaken onder de Vw 1994 laten een zelfde beeld zien: van de zaken uit de normale asielprocedure is in iets meer dan de helft (56%) van de gevallen nader onderzoek uitgevoerd voordat werd ingewilligd op een van de inwilligingsgronden. In de zaak uit de AC-procedure waarin is ingewilligd, heeft geen nader onderzoek plaatsgehad. Er is derhalve geen verband waar te nemen tussen het al dan niet uitvoeren van nader onderzoek en het al dan niet inwilligen van een asielverzoek.

Voor verdere uitleg en voorbeelden over het onderzoek dat plaats heeft gevonden, verwijzen we naar hoofdstuk 5, dat gaat over de verlenging van de individuele beslistermijn.

*Conclusie*

Onder beide wetten vindt nader onderzoek vooral plaats in de normale procedure, voor het voornemen respectievelijk de beschikking op bezwaar (ca. 40%). In beide AC-procedures komt het ook voor, maar minder vaak. Onder beide wetten en beide procedures levert nader onderzoek vaker niet dan wel informatie op die nog niet bekend was. De uitkomsten van het onderzoek worden vaak niet expliciet verwerkt in het voornemen of de beschikking in eerste aanleg. De redenen daarvoor blijken onder beide wetten vergelijkbaar te zijn. Deze betreffen het feit dat de gegevens niet relevant zijn bevonden, dat het om een bevestiging gaat van reeds bekende gegevens, of dat de resultaten nog niet bekend zijn ten tijde van het uitbrengen van het voornemen of het nemen van de beslissing in eerste aanleg. Waarom in deze laatste gevallen toch een voornemen of beschikking wordt gemaakt, weten wij niet. Indien dit slechts het gevolg is van tijdsdruk, doet deze gang van zaken afbreuk aan de inhoudelijke zorgvuldigheid.

### 3.6 Voornemen en beschikking in eerste aanleg

In deze paragraaf beschrijven we de afsluiting van de hiervoor beschreven stappen in de asielprocedure. Het betreft eigenlijk de eerste 'echte' reactie van de IND op de ingebrachte informatie van de asielzoeker. Het gaat om het voornemen onder de Vw 2000 en de beschikking in eerste aanleg onder de Vw 1994.

In hoofdstuk 2 beschreven we de uitkomsten van het voornemen en de beschikking in eerste aanleg. We gaven daarnaast een overzicht van de argumenten en (wettelijke) gronden op basis waarvan het voornemen en de beschikking in eerste aanleg zijn geschreven. Hieronder gaan we aan de hand van de analyse van de beschikbare kwalitatief beschreven dossiers dieper in op de inhoud van deze reacties van de IND. In totaal bevatten 28 kwalitatief beschreven dossiers relevante informatie.

Onder de Vw 2000 zijn 14 zaken die uiteindelijk zijn afgewezen en 7 zaken die zijn ingewilligd opgenomen in deze analyse. In het geval van de afwijzingen betreft het 14 zaken waarin door de rechtsbijstandverlener een zienswijze is uitgebracht in reactie op het voornemen tot afwijzing van de IND. De asielverzoeken zijn vervolgens, ondanks de tegenwerpingen van de rechtsbijstand, afgewezen.

In het geval van de 7 toelatingen is een asielverzoek ingewilligd op grond van het Vluchtelingenverdrag (artikel 29 lid 1 sub a), 4 vergunningen zijn verleend wegens klemmende redenen van humanitaire aard (artikel 29 lid 1 sub c) en 2 maal is een vergunning verleend op basis van categoriaal beschermingsbeleid (artikel 29 lid 1 sub d). In een zaak is in eerste instantie wel een afwijzende beschikking gemaakt, maar deze is na het instellen van beroep ingetrokken.

Onder de Vw 1994 zijn 14 zaken die uiteindelijk zijn afgewezen en 5 zaken die zijn ingewilligd opgenomen in de analyse. In het geval van de afwijzingen betreft het zaken waarbij in bezwaar bezwaargronden waren ingediend, terwijl de beslissing op bezwaar een afwijzing was.

Aan een asielzoeker is bij de beslissing op bezwaar een verblijfsvergunning verleend op grond van artikel 15 lid 1 (A-status), aan 3 vreemdelingen is een vergunning verleend op grond van artikel 15a lid 1 (VTV-humanitair) en eenmaal is verblijf toegestaan op grond van artikel 12b (VTV).

We bespreken hieronder eerst de situatie onder de Vw 2000, waarbij ook wordt ingegaan op de verschillen tussen de normale asielprocedure en de AC-procedure. Daarna gaan we in op de situatie onder de Vw 1994.

### *3.6.1 Vw 2000 – voornemen in de normale procedure*

De voornemenprocedure wordt gevolgd in die gevallen waarin de IND voornemens is een aangevraagde asielvergunning niet te verlenen of niet te verlengen. De afwijzende ontwerpbeschikking (het voornemen) wordt aan de vreemdeling voorgelegd en deze krijgt de gelegenheid hierop binnen een bepaalde termijn een schriftelijke zienswijze in te dienen (artikel 39 Vw 2000). Volgens de MvT kan de vreemdeling naar aanleiding van de zienswijze worden gehoord (zie verder hoofdstuk 4).

In het voornemen wordt beargumenteerd waarom de IND voornemens is om de asielaanvraag af te wijzen. In hoofdstuk 2 staat in paragraaf 2.4 een beschrijving van de argumenten die worden gehanteerd in een voornemen om een asielaanvraag af te wijzen. We zien dat in de normale procedure de facultatieve grond 'geen documenten, aan betrokkene toe te rekenen' bij een behoorlijk aantal zaken in het voornemen wordt genoemd. Andere gronden die veel voorkomen zijn 'onvoldoende zwaarwegendheid van het relaas', 'ongeloofwaardigheid' en 'onaannemelijkheid van het relaas'.

Uit de kwalitatief beschreven dossiers blijkt dat, wanneer dat van toepassing is, de IND-ambtenaar eerst beargumenteert dat het asielrelaas volgens deze ongeloofwaardig is, alvorens te beargumenteren waarom de aanvraag niet zal worden ingewilligd op een van de gronden van artikel 29 Vw 2000. Dit is conform de voorschriften (zie bijlage 1). Het tegenwerpen van 'ongeloofwaardigheid' kwam in onze selectie in 10 van de 14 zaken voor. In de meeste gevallen stelt de IND dat op voorhand afbreuk wordt gedaan aan de geloofwaardigheid van het asielrelaas, vanwege het toerekenbaar ontbreken van (echte) documenten inzake identiteit, nationaliteit, reisroute en asielrelaas. In de overige dossiers wordt het ontbreken van documenten inzake twee of drie van deze zaken, bijvoorbeeld alleen identiteit en reisroute, tegengeworpen. In de motivering wordt meestal een combinatie gebruikt van standaardoverwegingen en geïndividualiseerde argumenten naar aanleiding van specifieke verklaringen van de vreemdeling.

#### *Ontbreken documenten*

Bij het tegenwerpen van ontbrekende documenten inzake identiteit, nationaliteit, reisroute en/of asielrelaas worden de betreffende aspecten niet in alle dossiers nader beargumenteerd. Waar dit wel gebeurt, ziet de redenering er in de regel als volgt uit:

*Geen identiteitsbewijs of bewijs van nationaliteit:* het wordt de vreemdeling tegengeworpen dat deze geen identiteitsdocumenten bij zich heeft; de gegeven verklaringen voor het ontbreken hiervan, bijvoorbeeld dat de vreemdeling deze heeft vergeten mee te nemen of onderweg heeft verloren, worden onvoldoende bevonden of zijn tegenstrijdig.

*Geen reisdocumenten:* het wordt de vreemdeling tegengeworpen dat deze geen reisdocumenten bij zich heeft; de gegeven verklaringen voor het ontbreken hiervan, bijvoorbeeld dat de reisagent de reispapieren voortdurend bij zich heeft gehouden, worden onvoldoende bevonden of zijn tegenstrijdig; het wordt de vreemdeling tegengeworpen dat deze ook geen enkel ander indicatief bewijs voor de reis noch 'gedetailleerde, coherente en verifieerbare' verklaringen kan afleggen, terwijl dit wel verwacht zou mogen worden.

*Geen documenten ter staving asielrelaas:* de IND vindt het niet aannemelijk dat geen documenten of enig ander indicatief bewijs voor een bepaalde gebeurtenis uit het asielrelaas, bijvoorbeeld een detentie in een bepaald land, kan worden overlegd; de gegeven verklaringen worden onvoldoende of tegenstrijdig bevonden.

In combinatie met het ontbreken van identiteitsdocumenten wordt het sommige vreemdelingen tegengeworpen dat zij niet in staat zijn om meer uitgebreide of gedetailleerde verklaringen af te leggen over de gestelde streek van herkomst of etnische groep (b.v. plaatsnamen, informatie over talen die in dat gebied/door die groep gesproken worden), dan wel dat zij onjuiste informatie hebben gegeven. In de meeste gevallen wordt hierbij ook tegenstrijdigheid met algemene of gezaghebbende bronnen opgemerkt in de minuut en/of de beschikking. Voorts wordt de geloofwaardigheid soms nog verder aangetast door verklaringen die de IND tegenstrijdig vindt, bijvoorbeeld uit het eerste en het nader gehoor. Ten slotte stelt de IND in een aantal gevallen dat bepaalde gebeurtenissen uit het asielrelaas ongeloofwaardig zijn, hetgeen bijvoorbeeld leidt tot de conclusie dat er geen reden is om aan te nemen dat de vreemdeling persoonlijk wordt vervolgd (zie hierna).

De wijze waarop het ontbreken van documenten inzake identiteit, nationaliteit, reisroute en/of asielrelaas een rol speelt in het voornemen varieert. In drie zaken leidt de combinatie van het ontbreken van identiteitsdocumenten en het afleggen van onjuiste verklaringen over het herkomstgebied tot een dusdanige twijfel aan de gestelde afkomst, dat daarmee grote delen van het asielrelaas ongeloofwaardig worden. In een ander geval leiden de verklaringen plus het ontbreken van documenten tot dezelfde twijfel, maar motiveert de IND wel welke conclusie men getrokken zou hebben als aan de afkomst niet getwijfeld zou zijn. In de meeste gevallen waarin het ontbreken van documenten is tegengeworpen, komen dergelijke combinaties niet voor en is alleen sprake van het ontbreken van documenten inzake identiteit, nationaliteit, reisroute en/of asielrelaas en het geven van onvoldoende verklaringen hiervoor. Zoals in alle gevallen waarbij dit een rol speelt, merkt de IND daarbij op dat de geloofwaardigheid van het asielrelaas hierdoor wordt aangetast. Daarnaast beargumenteert de IND in al deze gevallen echter ook het niet inwilligen

van de asielaanvraag op de inwilligingsgronden van artikel 29 Vw 2000, ófwel zonder verwijzing naar het ontbreken van documenten, ófwel met een opmerking in de trant van ‘voor zover moet worden uitgegaan van de juistheid van de verklaringen...’. In geen enkel geval waarin het ontbreken van documenten aan de asielzoeker wordt tegengeworpen, baseert de IND de afwijzing hier dus op deze omstandigheid alleen.

In een geval in onze selectie werd ondanks het ontbreken van documenten (niet duidelijk met betrekking waarop) de geloofwaardigheid van het asielrelaas volgens de minuut bij de beschikking toch niet in twijfel getrokken, omdat de vreemdeling het juiste antwoord gaf op een aantal controlevragen over het land van herkomst; ook werd het ontbreken van documenten niet toerekenbaar geacht in verband met het overhaast vertrek van de vreemdeling uit haar land van herkomst.

#### *Motivering inwilligingsgronden*

Na de eventuele argumentatie met betrekking tot de ongeloofwaardigheid loopt de IND de mogelijke inwilligingsgronden van artikel 29 Vw 2000 langs en beargumenteert waarom de asielzoeker niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning op een van deze gronden. In alle 14 zaken uit onze selectie wordt gemotiveerd waarom de IND voornemens is om de asielaanvraag niet in te willigen op grond van artikel 29 lid 1 sub a (erkenning als vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag), 29 lid 1 sub b (een reëel risico om bij uitzetting naar het land van herkomst te worden onderworpen aan folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen), 29 lid 1 sub c (klemmende redenen van humanitaire aard die verband houden met de redenen van vertrek uit het land van herkomst) en 29 lid 1 sub d (de algehele situatie in het land van herkomst). Slechts in drie dossiers wordt tevens expliciet opgemerkt dat het asielverzoek niet wordt ingewilligd op de gronden genoemd in artikel 29 lid 1 sub e en f. Dit betreft de gronden voor het verlenen van een afgeleide asielvergunning voor echtgenoten, partners en kinderen van een asielvergunninghouder. In het geval van de staatloze asielzoeker wordt behalve het niet inwilligen op grond van artikel 29 lid 1 sub a t/m d nog beargumenteerd waarom deze vooralsnog niet in aanmerking komt voor een vergunning als statenloze die buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten.

In de regel wordt bij de motivering van het niet inwilligen van de aanvraag op grond van artikel 29 lid 1 sub a (vluchtelingschap) gedetailleerd ingegaan op specifieke aspecten van het asielrelaas. Hieraan worden vaak een of meer standaardoverwegingen toegevoegd. Bij de motivering van het niet inwilligen op grond van een van de andere onderdelen van artikel 29 Vw 2000 wordt gebruikgemaakt van standaardzinnen met soms een individueel element, die sterk overeenkomen met die welke onder de Vw 1994 werden gebruikt voor het niet verlenen van de vergunning op grond van klemmende redenen van humanitaire aard (VTV-humanitair)

en de voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VVTV) (zie hierna). Het oude argument tegen het verlenen van een VTV-hum dat luidde dat het verblijf van de vreemdeling geen wezenlijk Nederlands belang dient, komt echter in geen van onze dossiers voor. Waar een eventueel categoriaal beschermingsbeleid onder de Vw 1994 kon leiden tot het verlenen van een VVTV kan dit onder de Vw 2000 het verlenen van een vergunning op grond van artikel 29 lid 1 sub d tot gevolg hebben. De formulering die de IND hanteert bij het niet inwilligen op deze grond is echter gewijzigd, men spreekt nu, conform artikel 29 lid 1 sub d, van 'de categorie asielzoekers voor wie terugkeer naar het land van herkomst van bijzondere hardheid is in verband met de algehele situatie aldaar'. In een klein aantal gevallen wordt gesteld dat de vreemdeling niet voldoet aan de voorwaarden om aanspraak te maken op een afgeleide asielvergunning, en in een geval wordt gesteld dat statenloosheid wordt aangenomen, maar dat de vreemdeling nog contact dient op te nemen met de autoriteiten van zijn land van herkomst. Deze overwegingen komen in de bestudeerde dossiers onder de Vw 1994 niet voor (zie hierna).

In de motiveringen wordt beargumenteerd dat:

- bepaalde aspecten van het relaas of de achtergrond van de vreemdeling niet leiden tot vluchtelingschap (in enkele gevallen betrof dit onder andere het gepleegd hebben van een commuun delict);
- er geen reden is om aan te nemen dat (hetgeen deze is overkomen betekent dat) de vreemdeling persoonlijk wordt vervolgd;
- er geen reden is om aan te nemen dat de vreemdeling bij de autoriteiten bekend staat als opposant en dat deze door hen zou worden gezocht;
- er geen reden is om aan te nemen dat de autoriteiten of internationale organisaties geen bescherming zouden kunnen of willen bieden tegen personen die de vreemdeling bedreigen;
- de vreemdeling zich bij vertrek naar Nederland niet in een acute vluchtsituatie bevond, bijvoorbeeld omdat deze na de gebeurtenissen nog enige of langere tijd in het herkomstland of in een buur- of doorreisland heeft verbleven;
- de vreemdeling een binnenlands vestigingsalternatief heeft;
- er geen feiten of omstandigheden zijn gebleken of naar voren gebracht die nopen tot het verlenen van een verblijfsvergunning wegens klemmende redenen van humanitaire aard;
- de betreffende vreemdeling geen concrete of persoonlijke redenen heeft aangevoerd die aannemelijk maken dat hij of zij bij terugkeer naar het land van herkomst een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan een behandeling die in strijd is met het bepaalde in artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden;<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Artikel 3 EVRM luidt: Niemand mag worden onderworpen aan foltering en noch aan onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen.

- de verklaringen er niet op wijzen dat traumatische ervaringen de terugkeer naar het land van herkomst belemmeren;
- de vreemdeling niet behoort tot de categorie asielzoekers voor wie terugkeer naar het land van herkomst van bijzondere hardheid is in verband met de algehele situatie aldaar.

In de voornemens motiveert de IND meestal niet expliciet of en welke aspecten van het asielrelaas men wél erkent.

### *3.6.2 Vw 2000 – voornemen in de AC-procedure*

In tegenstelling tot de gang van zaken in de normale asielprocedure, wordt het voornemen in de AC-procedure uitgebracht op een zogenoemd ‘voornemenformulier’. Hierop staan de mogelijke elementen die bijdragen aan een afwijzing voorgedrukt. De IND-ambtenaar kruist aan welk van deze elementen hij/zij van toepassing acht op het asielrelaas van de vreemdeling. Hier kan een toelichting bijgeschreven worden. Daarnaast kan de IND-ambtenaar er op het formulier bij schrijven dat de asielaanvraag niet wordt ingewilligd op een van de gronden van artikel 29 Vw 2000, waarbij ook een toelichting kan worden gegeven. Dit geldt ook voor overige niet-voorgedrukte punten, zoals het ontbreken van documenten. Op het voornemenformulier zijn de genoemde elementen niet in relatie tot de inwilligingsronden geformuleerd. Wel ligt het bijvoorbeeld voor de hand dat een element als ‘niet verdragsgerelateerd’ samenhangt met het niet inwilligen van het asielverzoek op grond van artikel 29 lid 1 sub a.<sup>33</sup>

Bij de 14 zaken die hier worden besproken, is in alle gevallen ten minste een van de voorgedrukte elementen aangekruist op het voornemenformulier. Kijken we naar de elementen die de IND heeft aangekruist, dan blijkt het vooral te gaan om ‘ongeloofwaardigheid’ (10). In iets meer dan de helft van deze gevallen is de conclusie van ongeloofwaardigheid (mede) gebaseerd op tegenstrijdigheden en/of het niet kunnen geven van (juiste) verklaringen omtrent het asielrelaas, de herkomst en/of de nationaliteit. Ook ‘onvoldoende zwaarwegendheid’ van het asielrelaas wordt in veel zaken (9) aangekruist op het voornemenformulier. Onaannemelijkheid van het asielrelaas, beschermingsmogelijkheden elders, het niet verdragsgerelateerd zijn van de problemen en bepaalde contra-indicaties voor inwilliging worden allemaal in ongeveer een derde (4 of 5) van de zaken naar voren gebracht. Bij de contra-indicaties gaat het om ‘geen acute vluchtsituatie’ of ‘legale uitreis’.

<sup>33</sup> Het gaat hier om het voornemenformulier zoals de dossieranalisten dat hebben aangetroffen in de dossiers uit de onderzoeksperiode genoemd in hoofdstuk 1. Uit nagekomen informatie van de IND blijkt dat in AC Schiphol en AC Ter Apel inmiddels aangepaste voornemenformulieren worden gebruikt. Hierop zijn de inwilligingsgronden van artikel 29 lid 1 Vw 2000 wel voorgedrukt.

In alle 14 zaken is ten minste een van de aangekruiste elementen gemotiveerd in een bijgeschreven toelichting. Sowieso zijn de aangekruiste elementen in bijna alle gevallen toegelicht. Slechts in drie zaken zijn niet alle aangekruiste elementen van een toelichting voorzien. Het blijkt dat in een paar zaken in de toelichting wel bewoordingen als ‘ongeloofwaardig’, ‘tegenstrijdig’ en ‘onaannemelijk’ worden gebruikt, zonder dat bijvoorbeeld het voorgedrukte element ‘tegenstrijdigheid’ is aangekruist. Hierdoor is niet altijd duidelijk wat de IND de asielzoeker nu precies tegenwerpt. In de meeste gevallen wordt in de toelichting ingegaan op specifieke punten uit het asielrelaas. Deze individuele motivering gaat in de regel wel gepaard met een standaard concluderende zin.

#### *Ongeloofwaardigheid*

Net als bij de dossiers uit de normale asielprocedure werpt de IND in de dossiers uit de AC-procedure vaak ‘ongeloofwaardigheid’ tegen. In de toelichtingen op het aankruisen van ‘ongeloofwaardigheid’ wordt de vermeende ongeloofwaardigheid van bepaalde elementen uit het asielrelaas of het niet kunnen verschaffen van meer concrete informatie tegengeworpen. Wat opvalt is dat zaken als detentie en ontsnapping in het asielrelaas nogal eens als ongeloofwaardig worden aangemerkt. De nationaliteit wordt in vier zaken niet geloofwaardig geacht, mede door het ontbreken van documenten. Wanneer (al dan niet hierbij) tegenstrijdigheden worden tegengeworpen, gaat het vooral om interne inconsistenties: de asielzoeker zou tijdens dezelfde of tijdens verschillende gehoren, afwijkende informatie hebben gegeven over bepaalde personen of groeperingen, data of gebeurtenissen die in het land van herkomst plaatsgevonden zouden hebben. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de geografische ligging van een kamp of details over bepaalde gebeurtenissen. De IND geeft soms ook aan dat over het ontbreken van documenten die de herkomst of reisroute kunnen aantonen tegenstrijdige verklaringen zouden zijn afgelegd. Dit alles kan (mede) leiden tot ongeloofwaardigheid.

#### *Ontbreken documenten*

Terwijl het ontbreken van documenten niet staat voorgedrukt op het voornemenformulier als een standaardelement dat aangekruist kan worden, is het wel in 13 van de 14 zaken genoemd in de toelichting. In sommige dossiers gebeurt dit (ook) bij de toelichting op het aankruisen van ‘ongeloofwaardigheid’ en/of ‘tegenstrijdigheid/onvoldoende verklaringen’, in andere gevallen wordt het alleen apart vermeld. Het blijkt dat in een paar zaken het ontbreken van documenten wordt beargumenteerd met de stelling dat de gegeven verklaringen ongeloofwaardig, tegenstrijdig of niet aannemelijk zijn, zonder dat de voorgedrukte termen op het voornemenformulier zijn aangekruist. Het is daardoor niet altijd duidelijk in hoeverre dit de asielzoeker nu wordt tegengeworpen.



Bij het ontbreken van documenten gaat het om papieren en documenten aangaande de identiteit/nationaliteit/herkomst, reisdocumenten en/of papieren die het asielrelaas ondersteunen. Voor wat betreft het ontbreken van de eerste twee, geeft de IND bijna altijd een toelichting. Voor wat betreft het ontbreken van documenten aangaande het asielrelaas geeft de IND in 2 van de in totaal 3 zaken waarbij dit is genoemd alleen aan dat het tegengeworpen wordt, zonder dit verder toe te lichten. Voor alle punten van het ontbreken van identiteitsbewijs of bewijs van nationaliteit waarop de IND een toelichting geeft, ziet de redenering er als volgt uit. Daarbij wordt in bijna de helft van de gevallen ingegaan op specifieke aspecten uit het individuele asielrelaas:

*Geen identiteitsbewijs of bewijs van nationaliteit:* het wordt de betrokkene tegengeworpen dat hij/zij geen documenten kan overleggen die de nationaliteit, identiteit of herkomst kunnen aantonen. De aangevoerde verklaringen hiervoor, zoals het nooit hebben gehad van deze bescheiden, verlies ervan of de rol van de reisagent hierin, zijn niet afdoende. Daarnaast signaleert de IND tegenstrijdigheden in verklaringen voor het ontbreken van de documenten of met informatie hieromtrent uit een ambtsbericht. Het ontbreken van documenten en goede verklaringen daarvoor leidt niet altijd tot ongeloofwaardigheid van de nationaliteit. Van de 13 zaken waarbij het ontbreken van identiteitspapieren is genoemd, is in 4 zaken ook daadwerkelijk de herkomst in twijfel getrokken. Dit gebeurde nooit alleen op basis van het niet kunnen overleggen van de gewenste papieren en verklaringen. In al deze zaken is daarnaast ook aangegeven dat de betrokkene ongeloofwaardige of onvoldoende concrete verklaringen over het gestelde land van herkomst en/of de directe woonomgeving heeft gegeven, zoals informatie over de gebruikte valuta of jaartelling.

*Geen reisdocumenten:* de betrokkene kan geen bescheiden overleggen aangaande zijn of haar reisroute, terwijl bijvoorbeeld wel een instapkaart van het vliegtuig te verwachten zou zijn. Ook hier worden de gegeven verklaringen zoals verlies of de rol van de reisagent als niet afdoende gekenmerkt. Daarnaast wordt bijna altijd aangegeven dat de betrokkene geen gedetailleerde, coherente en/of verifieerbare verklaringen heeft afgelegd omtrent de reis, zoals de kleur van het vliegtuig of de plaatsnamen van overstapplaatsen.

De mate waarin de IND het ontbreken van documenten tegenwerpt verschilt. Zoals gezegd: in geen enkel geval waarin het ontbreken van documenten en het geven van onvoldoende verklaringen hiervoor aan de asielzoeker wordt tegengeworpen, baseert de IND de afwijzing op deze omstandigheid alleen. Hiervoor is al aangegeven dat het ontbreken van documenten, tezamen met het geven van bevreemdingwekkende

verklaringen over het herkomstgebied, in enkele gevallen wel tot de volgende conclusie leidt: 'Nu niet geloofwaardig is dat betrokkene de gestelde nationaliteit bezit, kan geen waarde worden gehecht aan de problemen die hij aldaar zou hebben ondervonden.' In deze zaken zijn de inwilligingsgronden vaak wel genoemd en toegelicht, door middel van een standaardoverweging als: 'komt door het afleggen van ongeloofwaardige verklaringen met betrekking tot zijn nationaliteit niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel op grond sub a tot en met d.' In een paar gevallen wordt nog wel ingegaan op andere aspecten van ongeloofwaardigheid die los staan van het ontbreken van documenten.

#### *Onvoldoende zwaarwegendheid*

Het element 'onvoldoende zwaarwegendheid' is in de meeste zaken waarbij het is aangekruist op het voornemenformulier verder toegelicht. Hierbij wordt veelal een deels individuele motivering gebruikt, waarbij elementen uit het asielrelaas tegen het licht zijn gehouden. De IND komt in deze gevallen tot de conclusie dat de betrokken asielzoeker niet bij de autoriteiten bekend staat als politiek opposant, dat deze nooit gearresteerd is geweest, of/dus niet in de bijzondere aandacht van de autoriteiten staat.

De overige elementen die de IND toelicht zijn 'onaannemelijkheid van het asielrelaas', 'beschermingsmogelijkheden', het 'niet verdragsgerelateerd' zijn van de aangevoerde problemen en contra-indicaties. In bijna de helft van de gevallen betreft het een geïndividualiseerde toelichting. Men geeft bijvoorbeeld uitleg van de 'gestelde problemen die geenszins aannemelijk zijn gemaakt'. Een voorbeeld van een contra-indicatie is de stelling 'betrokkene heeft zijn land op legale wijze verlaten en was toen in het bezit van zijn eigen, authentieke paspoort'.

#### *Inwilligingsgronden*

Voor wat betreft het niet inwilligen op de gronden van artikel 29 Vw 2000 geldt het volgende. In alle zaken geeft de IND ten minste aan dat inwilliging niet plaatsvindt op grond van artikel 29 lid 1 sub a tot en met c en in bijna alle gevallen ook sub d en e. In de helft van de dossiers geeft de IND verder aan dat inwilliging niet plaatsvindt op grond van artikel 29 lid 1 sub f. In een grote meerderheid van de zaken geeft de IND op ten minste een van de inwilligingsgronden een verdere toelichting.

In bijna een derde van de dossiers wordt gesteld dat artikel 29 lid 1 sub a niet van toepassing is, waarbij ook uitleg wordt gegeven. Bij deze zaken gaat het in twee gevallen om een combinatie van zowel standaard- als individuele argumenten, terwijl in twee andere zaken alleen standaardzinnen zijn gebruikt. In deze laatste gevallen gaat het om gezamenlijke motiveringen voor het niet inwilligen op meerdere gronden:

- '(-) komt door het afleggen van ongeloofwaardige verklaringen met betrekking tot zijn nationaliteit niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning op asiel op grond van sub a tot en met d'.
- 'Omdat het asielrelaas van (-) niet aannemelijk is, kan niet worden aangenomen dat er sprake zou zijn van een situatie als bedoeld onder artikel 29 lid 1 sub a t/m c'.

De overige toelichtingen hebben ongeveer de volgende strekking:

- Uit de verklaringen van de betrokken asielzoeker is niet gebleken dat hij door de autoriteiten in het land van herkomst vervolgd wordt om een van de gronden uit het Verdrag.
- Wat uit het asielrelaas blijkt, is onvoldoende om ten aanzien van de betrokken asielzoeker vluchtelingenstatus te concluderen.

In circa eenderde van alle dossiers geeft de IND op het voornemenformulier aan waarom niet is overgegaan tot inwilliging op grond van artikel 29 lid 1 sub b. Hierbij gebruikt men een van de volgende standaardoverwegingen:

- De betrokken asielzoeker is er niet in geslaagd aannemelijk te maken dat hij bij terugkeer een reëel risico loopt aan een behandeling als bedoeld in artikel 3 EVRM te worden onderworpen.
- In een bepaalde brief van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie staat dat er geen aanwijzingen zijn dat er in het land van herkomst een gevaar voor lijf en leden bestaat ten gevolge van de humanitaire situatie. Ook staat daarin dat er geen gevallen bekend zijn van asielzoekers die teruggekeerd zijn naar het land van herkomst en daar problemen met de autoriteiten hebben ondervonden.
- Door het afleggen van ongeloofwaardige verklaringen met betrekking tot zijn nationaliteit heeft de vreemdeling een toets van artikel 3 EVRM onmogelijk gemaakt.

In de laatste twee zaken wordt de bovengenoemde standaardmotivering voor niet-inwilliging op meerdere inwilligingsgronden gebruikt.

De IND geeft in de helft van de zaken argumenten voor het niet inwilligen op grond van artikel 29 lid 1 sub c. Deze uitleg bestaat meestal uit standaardformuleringen. In twee zaken wordt de bovengenoemde motivering voor niet-inwilliging op meerdere inwilligingsgronden gebruikt. In de overige zaken wordt een van de volgende conclusies getrokken:

- De betrokkene komt niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning op grond van het traumatabeleid: omdat gestelde gebeurtenissen niet aannemelijk worden geacht, wordt aan de gestelde mishandelingen/verkrachtingen evenmin geloof gehecht.
- De betrokkene komt niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning op grond van het traumatabeleid, aangezien na de gestelde mishandelingen meer dan zes maanden zijn verstreken voordat hij asiel aanvroeg.
- De gestelde mishandelingen zijn niet van dien aard dat terugkeer naar het land van herkomst niet verlangd kan worden.

Een motivering voor het niet inwilligen van de aanvraag op grond van artikel 29 lid 1 sub d komt slechts bij een beperkt aantal zaken voor. Hierbij gaat het in een geval om een gezamenlijke motivering van meerdere inwilligingsgronden (zie hiervoor). In de overige gevallen worden ambtsberichten aangehaald op grond waarvan het categoriale beschermingsbeleid voor het betreffende land van herkomst is beëindigd.

Zoals gezegd geeft de IND niet in alle zaken aan dat inwilliging op grond van artikel 29 lid 1 sub e en/of f niet plaatsvindt. In de zaken waarbij dit wel wordt aangegeven, is dit in geen enkele zaak nader gemotiveerd.

### 3.6.3 Vw 1994 – beslissing in eerste aanleg in de normale procedure

Onder de Vw 1994 nam de IND eerst een beslissing op de aanvraag om toelating als vluchteling (artikel 15 lid 1 Vw 1994), waarbij men dan ook ambtshalve beoordeelde of de asielzoeker in aanmerking kwam voor een vergunning tot verblijf op grond van klemmende redenen van humanitaire aard (artikel 15a Vw 1994) of voor een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (artikel 12b Vw 1994) (zie bijlage 2). De vreemdeling kon de beslissing van de IND in eerste aanleg aanvechten door een bezwaarschrift in te dienen bij diezelfde IND.<sup>34</sup> Indien onder de Vw 1994 tegen de beslissing van de IND bezwaar werd gemaakt, diende de IND een beslissing te nemen op dit bezwaarschrift.

In hoofdstuk 2 staat in paragraaf 2.4 een beschrijving van de argumenten die worden gehanteerd in de beslissing in eerste aanleg. De analyse van de kwalitatieve dossiers biedt daarop een verdieping. In deze dossiers heeft de IND in alle beschikkingen in eerste aanleg gemotiveerd waarom de vreemdeling volgens de IND niet in aanmerking komt voor erkenning als vluchteling op grond van het Vluchtelingenverdrag (A-status). Daarnaast wordt in alle beschikkingen vermeld waarom er geen vergunning tot verblijf op grond van klemmende redenen van humanitaire aard wordt verleend (VTV-hum). Ten slotte geeft de IND in tweederde van de beschikkingen aan waarom de vreemdeling niet in aanmerking komt voor een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VTVV).

De motivering van de afwijzing van de aanvraag om toelating als vluchteling bestaat in de onderzochte zaken uit een combinatie van standaardzinnen en argumenten waarmee wordt gereageerd op het individuele asielrelaas zoals dat naar voren is gekomen in het nader gehoor (en een enkele keer een aanvullend gehoor). In alle gevallen wordt gesteld dat de IND de aanvraag om toelating als vluchteling afwijst omdat

<sup>34</sup> Met uitzondering van gevallen waarin de asielaanvraag in AC Schiphol niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond was bevonden (art. 29a Vw 1994). In deze gevallen stond wel beroep op de rechtbank open.

men het onaannemelijk vindt dat de vreemdeling persoonlijk te vrezen zou hebben voor vervolging in het land van herkomst. In bijna alle zaken wordt deze conclusie met argumenten onderbouwd, maar het aantal argumenten dat men daarbij gebruikt varieert. In deze argumenten wordt gereageerd op specifieke gestelde feiten, vermoedens en verwachtingen uit het asielrelaas van de vreemdeling. Beargumenteerd wordt dat:

- bepaalde aspecten van het relaas of de achtergrond van de vreemdeling niet leiden tot vluchtelingenstatus;
- er geen reden is om aan te nemen dat hetgeen de vreemdeling is overkomen betekent dat deze persoonlijk wordt vervolgd;
- er geen reden is om aan te nemen dat de vreemdeling bij de autoriteiten bekend staat als opposant en dat deze door hen zou worden gezocht;
- er geen reden is om aan te nemen dat de autoriteiten geen bescherming zouden kunnen of willen bieden tegen personen die de vreemdeling bedreigen;
- de vreemdeling zich bij vertrek naar Nederland niet in een acute vluchtsituatie bevond, bijvoorbeeld omdat deze na de gebeurtenissen nog enige of langere tijd in het herkomstland of in een buur- of doorreisland heeft verbleven;
- de vreemdeling een binnenlands vestigingsalternatief heeft.

In alle 14 zaken gaat het om een combinatie van verschillende van de bovengenoemde argumenten. De termen ‘ongeloofwaardigheid’ en ‘onaannemelijkheid’ worden daarbij vaak door elkaar gebruikt.

Verklaringen inzake het asielrelaas die de IND tegenstrijdig of onwaarschijnlijk vindt en/of die niet met documenten, bijvoorbeeld een dreigbrief, worden onderbouwd, tasten volgens de IND in een aantal gevallen de geloofwaardigheid aan, evenals wanneer de informatie van de vreemdeling in tegenspraak is met de inhoud van een algemeen ambtsbericht. In een geval heeft de IND geconcludeerd dat er sprake is van ‘manifest bedrog’. Deze conclusie wordt getrokken op basis van het feit dat de vreemdeling de inhoud van een individueel ambtsbericht dat door Buitenlandse Zaken over hem is opgesteld ontkent, terwijl hij zijn ontkening niet met ‘objectief verifieerbare documenten’ kan onderbouwen. Bovendien stelt de IND dat de vreemdeling een aspect van zijn verklaring pas in reactie op het ambtsbericht heeft bijgesteld. De conclusie van de IND dat de vreemdeling willens en wetens onjuiste verklaringen heeft afgelegd, heeft tot gevolg dat aan zijn overige verklaringen geen geloof wordt gehecht.

In vier gevallen speelde (ook) de afwezigheid van (echte) documenten met betrekking tot identiteit, nationaliteit en/of reisroute een rol in de motivering. In deze gevallen werd het beroep op vluchtelingenstatus mede afgewezen op grond van het volgens de IND toerekenbaar ontbreken van documenten, mede gezien onaannemelijke en ongeloofwaardige verkla-

ringen daarvoor, het indienen van een identiteitsdocument dat volgens de Koninklijke Marechaussee hoogstwaarschijnlijk vals is, of het afleggen van tegenstrijdige verklaringen inzake een verloren identiteitsdocument. De afwijzingen vinden niet louter op basis van deze omstandigheden plaats: in alle gevallen worden ook andere redenen genoemd die leiden tot de conclusie dat er geen reden is om te vermoeden dat er sprake zou zijn van gegronde vrees voor vervolging.

De motivering voor het niet verlenen van een verblijfsvergunning wegens klemmende redenen van humanitaire aard (VTV-hum) bestaat in de regel uit enkele standaardzinnen met de volgende strekking:

- er zijn geen feiten of omstandigheden gebleken of naar voren gebracht die nopen tot het verlenen van een verblijfsvergunning wegens klemmende redenen van humanitaire aard;
- de betreffende vreemdeling heeft geen concrete of persoonlijke redenen aangevoerd die aannemelijk maken dat hij of zij bij terugkeer naar het land van herkomst een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan een behandeling die in strijd is met het bepaalde in artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden;<sup>35</sup>
- de verklaringen wijzen er niet op dat traumatische ervaringen de terugkeer naar het land van herkomst belemmeren;
- het verblijf van de vreemdeling dient geen wezenlijk Nederlands belang.

In de meeste dossiers worden twee of drie van deze argumenten gecombineerd. In een geval wordt alleen gesteld dat manifest bedrog een contra-indicatie is voor het verlenen van een VTV-humanitair.

Als het niet verlenen van een VVTV wordt gemotiveerd, gebeurt dit door erop te wijzen dat de vreemdeling niet behoort tot de groepen die hiervoor in aanmerking komen en/of door erop te wijzen dat de vreemdeling een zogenoemd ‘binnenlands vestigingsalternatief’ heeft, terwijl deze niet behoort tot de groepen die hiervan zijn uitgezonderd. In alle gevallen wordt daarbij verwezen naar een brief van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer en/of ambtsberichten van Buitenlandse Zaken waaruit dit volgens de IND blijkt.

In de afwijzende beschikkingen motiveert de IND meestal niet expliciet of en welke aspecten van het asielrelaas men wél erkent.

<sup>35</sup> Artikel 3 EVRM luidt: Niemand mag worden onderworpen aan folteringen noch aan onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen.

### 3.7 Samenvatting en conclusies

Het niet overleggen van documenten door de asielzoeker bij de aanmelding (*gebruikmaken van mogelijkheden om informatie in te brengen*) komt onder beide wetten en beide procedures in ruim de helft van de onderzochte asioldossiers voor. In de normale asielprocedure onder de Vw 2000 en de Vw 1994 worden gedurende de procedure nog wel eens documenten aangeleverd. In de AC-procedures gebeurt dit, zeker onder de Vw 2000, slechts sporadisch. De informatie die de IND ter beschikking wordt gesteld door de asielzoeker is derhalve in veel gevallen beperkt tot mondelinge verklaringen. In circa 40% van alle zaken onder beide wetten die uiteindelijk zijn ingewilligd, zijn geen documenten overlegd.

Ten aanzien van het vormvoorschrift (*procedurele zorgvuldigheid*) dat de asielzoeker gehoord moet worden in een taal waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hij/zij die kan verstaan, blijkt het volgende. In een klein deel van de AC-zaken onder de Vw 2000 en zaken onder de Vw 1994 (beide procedures) wordt tijdens het eerste gehoor niet gehoord in aanwezigheid van een tolk. Vooral in de normale procedure Vw 2000 en de AC-procedure Vw 1994 wordt het eerste gehoor in een aantal zaken niet afgenomen in de taal van eerste voorkeur van de asielzoeker. In dit kleine aantal zaken bestaat gevaar voor een onvoldoende zorgvuldig eerste gehoor.

Het geslacht van de gehoorambtenaar en de tolk enerzijds en dat van de asielzoeker anderzijds komt, voor zover bekend, onder de Vw 2000 in beide procedures in (ruim) de helft van de zaken bij het eerste gehoor overeen. Onder de Vw 1994 is dit in beide procedures in minder dan de helft van de zaken het geval. Steeds worden vrouwen minder vaak gehoord door een ambtenaar en/of tolk van hetzelfde geslacht dan mannen.

Na het eerste gehoor dienen sommige asielzoekers correcties en aanvullingen op het rapport hiervan in (*gebruik van de mogelijkheden tot het indienen van informatie*). In beide procedures onder de Vw 2000 en de Vw 1994 gebeurt dit in grofweg de helft van de zaken. In de meeste gevallen bevatten de gegevens die de rechtshulpverlener overlegt bij deze correcties en aanvullingen op het eerste gehoor geen nieuwe informatie. Dit geldt voor beide wetten en procedures. De percentages zaken waarin dat wel het geval is, blijken onder de Vw 2000 wel hoger te zijn dan onder de Vw 1994. De percentages zijn in de twee procedures onder de nieuwe wet ongeveer gelijk. Onder de Vw 2000 betreft de IND de correcties en aanvullingen echter zelden zichtbaar bij het voornemen.

Het nader gehoor onder beide wetten en beide procedures wordt vrijwel altijd afgenomen in aanwezigheid van een tolk (*procedurele zorgvuldigheid*). Voor zover bekend komt het wat minder vaak voor dat het gehoor

wordt gehouden in de taal van eerste voorkeur van de asielzoeker. Nog minder vaak komt het geslacht van de gehoorambtenaar voor zover bekend overeen met dat van de asielzoeker (beide wetten en procedures). Het geslacht van de tolk komt in ruim de helft van de zaken onder de Vw 2000 in beide procedures wel overeen. Voor de Vw 1994 geldt dit alleen voor de AC-procedure in een meerderheid van de gevallen. Waar het gehoor niet wordt gehouden in de taal van eerste voorkeur en waar het geslacht van gehoorambtenaar en tolk niet overeenkomt met dat van de asielzoeker bestaat een gevaar voor onzorgvuldigheid.

Een groot deel van de asielzoekers in de normale asielprocedure onder zowel de Vw 2000 als de Vw 1994 maakt *gebruik van de mogelijkheid* om correcties en aanvullingen in te dienen op het verslag van het nader gehoor. In de AC-procedure betreft het minder (Vw 2000) respectievelijk meer (Vw 1994) dan een derde van de zaken. Dit levert in ruim de helft van de gevallen ook nieuwe informatie op (beide wetten en beide procedures). In de normale asielprocedure Vw 2000 wordt echter slechts in bijna een kwart van de gevallen ingegaan op de correcties en aanvullingen, onder de Vw 1994 was dit 30%. Het feit dat op het standpunt van de asielzoeker niet altijd wordt gereageerd, doet afbreuk aan de *inhoudelijke zorgvuldigheid*.

De IND kan onder beide wetten en beide procedures een aanvullend gehoor houden. In onze selectie van dossiers onder de Vw 2000 blijkt dit instrument vooral te worden ingezet vóórdat het voornemen wordt uitgebracht, en dan vooral bij zaken die na het nader gehoor alsnog naar de normale asielprocedure worden doorgestuurd. In de AC-procedure Vw 2000 en beide procedures onder de Vw 1994 komt zelden een aanvullend gehoor voor. Het aanvullend gehoor levert in de meeste gevallen nieuwe informatie op, die meestal, maar niet altijd, terugkomt in het voornemen. Waar dit wel gebeurt, verhoogt dit de *inhoudelijke zorgvuldigheid* van het voornemen.

De IND kan ook extra informatie verzamelen door middel van nader onderzoek. Dit vindt onder beide wetten vooral plaats in de normale procedure, voor het voornemen respectievelijk de beschikking in eerste aanleg (ca. 40%). In principe kan dit de informatiebasis van de beslissing verbreden. Onder beide wetten en beide procedures levert nader onderzoek echter vaker niet dan wel informatie op die nog niet bekend was. Deels om die reden worden de uitkomsten vaak niet expliciet verwerkt in het voornemen of de beschikking in eerste aanleg. Een andere genoemde reden hiervoor is dat de resultaten van het onderzoek nog niet bekend zijn. Het is niet duidelijk waarom dan toch een voornemen of beschikking wordt uitgebracht. Als dit slechts te maken heeft met tijdsdruk, doet dit afbreuk aan de *inhoudelijke zorgvuldigheid*.



Het eerste deel van de asielprocedure resulteert in onze selectie van dossiers in een voornemen (Vw 2000) of een beschikking in eerste aanleg (Vw 1994). Uit de kwalitatief beschreven dossiers blijkt het volgende voor wat betreft de motivering van het voornemen Vw 2000 (normale en AC-procedure) en de beschikking in eerste aanleg Vw 1994 (normale procedure).

*Vw 2000: voornemen in normale versus AC-procedure*

Tussen de vormgeving van het voornemen in de normale asielprocedure en de AC-procedure Vw 2000 bestaat een aantal belangrijke verschillen. In de normale procedure bestaat het voornemen uit een deels geïndividualiseerde argumentatie, die veelal start met het tegenwerpen van het ontbreken van (echte) documenten inzake identiteit, nationaliteit, reisroute en/of asielrelaas. Dit gaat vaak samen met het tegenwerpen dat de gegeven verklaringen hiervoor onvoldoende of tegenstrijdig zijn. Daarna wordt gemotiveerd waarom geen verblijfsvergunning wordt verleend op grond van artikel 29 lid 1 sub a tot en met d, en in enkele gevallen artikel 29 lid 1 sub e en f. Met name de argumenten voor het niet inwilligen van de aanvraag op grond van artikel 29 lid 1 sub a gaan vaak gedetailleerd in op specifieke aspecten van het asielrelaas, terwijl de motivering voor het niet inwilligen op grond van een van de andere onderdelen van artikel 29 Vw 2000 vaak bestaat uit standaardzinnen. In die argumentatie worden begrippen als 'ongeloofwaardig', 'onaannemelijk', en 'onvoldoende zwaarwegend' gebruikt waar die van toepassing zijn. In de AC-procedure wordt daarentegen gebruikgemaakt van een zogenoemd voornemenformulier, waarop onder andere voornoemde begrippen staan voorgedrukt. De IND-ambtenaar kruist aan wat deze van toepassing vindt, maar hoeft deze niet in verband te brengen met de inwilligingsgronden van artikel 29. Deze staan op het formulier ook niet genoemd, maar worden er soms door de IND wel bij geschreven. Het ontbreken van documenten wordt er vrijwel altijd bij geschreven. De IND kan vervolgens op alle aspecten een toelichting geven, maar hoeft dit niet te doen en doet dat ook niet altijd. Hierdoor ontstaat soms onduidelijkheid over wat de asielzoeker nu precies wordt tegengeworpen. Waar de IND in de AC-procedure een toelichting geeft, vertoont het type argumenten dat wordt gebruikt veel overeenkomsten met de argumentatie in de normale procedure. Voor beide procedures geldt dat 'ongeloofwaardigheid' in verband met het ontbreken van documenten inzake identiteit, nationaliteit, reisroute en/of asielrelaas, en het geven van onvoldoende verklaringen daaromtrent, nooit het enige argument voor afwijzing is.

*Vw 2000 voornemen versus Vw 1994 beschikking in eerste aanleg (normale procedure)*

In de beschikking in eerste aanleg onder de Vw 1994 motiveert de IND in alle kwalitatief beschreven gevallen waarom de vreemdeling niet

in aanmerking komt voor erkenning als vluchteling op grond van het Vluchtelingenverdrag (A-status) en voor een vergunning tot verblijf op grond van klemmende redenen van humanitaire aard (VTV-hum), terwijl slechts in tweederde van de beschikkingen beargumenteerd wordt waarom de vreemdeling niet in aanmerking komt voor een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VVTV). Dit wordt in de beslissing op bezwaar in nog enkele, maar niet alle zaken alsnog gemotiveerd (zie hoofdstuk 4). Net als in het voornemen onder de Vw 2000 is de motivering van de beschikking in eerste aanleg derhalve niet altijd volledig (zie ook hoofdstuk 2). Een andere overeenkomst met het voornemen is dat de beschikking in eerste aanleg in de regel gemotiveerd wordt door middel van een combinatie van standaardzinnen en geïndividualiseerde argumenten waarbij op specifieke aspecten van het asielrelaas wordt ingegaan, waarbij dit laatste het meest voorkomt bij de motivering van de afwijzing van de aanvraag om toelating als vluchteling. In hoofdstuk 2 is gebleken dat het ontbreken van (echte) documenten met betrekking tot identiteit, nationaliteit, reisroute en/of asielrelaas onder de Vw 1994 in de normale procedure veel minder vaak wordt tegengeworpen dan onder de Vw 2000. Onder beide wetten wordt daarbij volgens onze kwalitatieve analyses ook het niet in staat zijn tot uitgebreide of gedetailleerde verklaringen inzake de reis of de gestelde streek van herkomst of etnische groep vaak tegengeworpen. Ook onder de Vw 1994 worden asielverzoeken echter niet alleen op basis van deze omstandigheid afgewezen. Voorts kunnen we constateren dat de andere typen argumenten die de IND gebruikt in het voornemen Vw 2000 en beschikking in eerste aanleg Vw 1994 in grote mate overeenkomen. Verschillen tussen de dossiers onder beide wetten zijn dat onder de Vw 2000 niet meer wordt tegengeworpen 'dat het verblijf van de vreemdeling geen wezenlijk Nederlands belang dient' en dat er een andere formulering wordt gebruikt bij het niet inwilligen van een aanvraag op grond van het categoriaal beschermingsbeleid. Het niet voldoen aan de voorwaarden voor een afgeleide asielvergunning of een vergunning op grond van statenloosheid komt alleen in onze Vw 2000-dossiers voor. Met uitzondering van het laatste houden deze verschillen verband met de wetswijziging.



## 4 Zienswijze, bezwaargronden en beschikking

In het vorige hoofdstuk hebben we de onderzoeksresultaten in volgorde van de asielprocedure beschreven tot en met het voornemen (Vw 2000) en de beschikking in eerste aanleg (Vw 1994). In dit hoofdstuk vervolgen we de beantwoording van de onderzoeksvragen inzake de procedurele en inhoudelijke zorgvuldigheid voor de rest van de asielprocedure voorafgaand aan de beroepsfase (onderzoeksvragen 4 tot en met 7 uit hoofdstuk 1). Eerst komt de situatie onder de Vw 2000 aan de orde (normale en AC-procedure), daarna die onder de Vw 1994 (normale procedure). Steeds gaan we na of de asielzoeker gebruikmaakt van de mogelijkheid om zijn of haar visie op de (voorgenomen) afwijzing naar voren te brengen en welke (nieuwe) informatie dit oplevert. Vervolgens gaan we na welke argumenten de IND gebruikt ter motivering van de beslissing op het asielverzoek en in hoeverre het standpunt van de asielzoeker daarbij wordt betrokken (inhoudelijke zorgvuldigheid). Centraal staat de vraag welke invloed de zienswijze onder de Vw 2000 heeft op de argumentatie in de beschikkingen van de IND, in vergelijking met de invloed die de bezwaargronden onder de Vw 1994 hadden op de toenmalige beslissingen op bezwaar. Tussendoor maar vooral aan het eind van het hoofdstuk gaan we in op de ervaringen van de Delphi-respondenten.

### 4.1 Vw 2000 – zienswijze in de normale procedure

#### 4.1.1 *Is er een zienswijze ingediend?*

Door de toenmalige regering werd verondersteld dat de beschikking Vw 2000 vergeleken met de beschikking in eerste aanleg Vw 1994 zou verbeteren doordat de IND zou ingaan op de zienswijze (zie hoofdstuk 1). Voorwaarde hiervoor is dat de rechtsbijstandverlener namens de asielzoeker überhaupt een zienswijze indient, wat niet verplicht is. In paragraaf 2.3.1 (zie tabel 10) is al gebleken dat niet in alle gevallen een zienswijze wordt ingediend: in iets meer dan een kwart van de bestudeerde dossiers in de normale procedure (26%) is geen zienswijze ingediend. Middels de Delphi-vragenlijst (zie hoofdstuk 1) is halverwege 2004 aan ervaren medewerkers van diverse organisaties gevraagd wat in dit opzicht hun ervaringen zijn. Een aantal IND-beslismedewerkers wijst erop dat een reden voor het ontbreken van een zienswijze in de normale asielprocedure kan zijn dat er (nog) geen gemachtigde is, dan wel dat er bij de IND geen gemachtigde bekend is. Enkele andere respondenten wijzen erop dat sommige rechtsbijstandverleners geen zienswijze indienen maar daarna wel in beroep gaan. Enkele rechtsbijstandverleners spreken hun afkeuring uit over het ontbreken van zienswijzen in de normale asielprocedure.

#### 4.1.2 *Inhoud van de zienswijze*

Uit de kwantitatieve dossieranalyse blijkt dat in alle gevallen waarbij een zienswijze is ingediend, ten minste een argument is aangevoerd tegen de motivering die de IND in het voornemen heeft gegeven.

Als we verder kijken naar het *soort* argumenten dat in de zienswijze tegen de redenering van de IND aangevoerd is, wordt duidelijk dat dit vooral argumenten betreft die ingaan op de specifieke situatie van de betrokken asielzoeker (zie tabel 31). Ook scoren redenen die aangeven dat er wél reden was tot inwilliging op grond van het Vluchtelingenverdrag, 3 EVRM of traumata hoog. Daarnaast wordt in veel dossiers de algehele situatie in het land van herkomst in de zienswijze aangevoerd.

**Tabel 31 Gegevens/argumenten waarop wordt ingegaan in de zienswijze, normale procedure, in percentages**

<i>Vw 2000</i>	Normale procedure
Algemene situatie land van herkomst	67
Specifieke situatie van de asielzoeker	86
Verwijtbaarheid ontbreken documenten	56
Feiten m.b.t. vluchtelingenschap/3 EVRM/trauma etc.	52
Onjuistheden/conclusies die de IND aan feitencomplex verbindt	48
Beschermingsmogelijkheden in land van herkomst/ander land	58
Ongeloofwaardigheid van het reisverhaal/reisroute	32
Ongeloofwaardigheid asielrelaas	51
Onaanneemelijkheid asielrelaas	45
Niet-zwaarwegendheid asielrelaas	47
Tegenstrijdige of vage/summiere verklaringen	1
Contra-indicaties	1
Onzorgvuldigheid voornemen	5
Overig	10
Totaal (N)	73

Van de zaken die na het indienen van een zienswijze in de normale asielprocedure zijn afgewezen, zijn er 14 kwalitatief beschreven, om na te gaan hoe de argumenten in de zienswijzen er precies uitzien. In de zienswijzen reageert de rechtsbijstand op een grotere of kleinere selectie van de argumenten in het voornemen. De argumenten betreffen vaak zowel eerder verstrekte informatie die volgens de rechtsbijstand anders moet worden geïnterpreteerd of gewogen dan de IND heeft gedaan, als aanvullende informatie of uitleg over aspecten van het vluchtverhaal.

In de kwalitatief beschreven dossiers waarin door de IND het ontbreken van documenten is tegengeworpen, wordt hierop door de rechtsbijstand

gereageerd (10). In de regel geeft de rechtsbijstand hierbij nadere verklaringen voor het ontbreken van documenten en stelt dat het ontbreken niet aan de vreemdeling mag worden toegerekend. In geen van deze gevallen worden de ontbrekende documenten alsnog overlegd. Ook wordt in circa eenderde van de zienswijzen uitleg gegeven over door de IND tegengeworpen tegenstrijdigheden anders dan met betrekking tot documenten. Verder geeft de rechtsbijstandverlener in circa eenderde van de gevallen verklaringen voor het feit dat de vreemdeling niet meer uitgebreide informatie over de reisroute en/of het herkomstgebied heeft kunnen geven.

Verder worden in de zienswijzen een of meer van de volgende soorten stellingen beargumenteerd:

- er is wel degelijk reden om aan te nemen dat de vreemdeling persoonlijk moet vrezen voor vervolging;
- er is wel degelijk reden om aan te nemen dat de vreemdeling bij terugkeer naar het land van herkomst het risico loopt te worden onderworpen aan een behandeling die in strijd is met artikel 3 EVRM;
- er is wel degelijk reden om aan te nemen dat de autoriteiten geen bescherming kunnen of willen bieden tegen personen die de vreemdeling bedreigen;
- het binnenlands vestigingsalternatief dat de IND veronderstelt is voor de vreemdeling geen optie;
- de vreemdeling behoort wel tot de categorie asielzoekers voor wie terugkeer van bijzondere hardheid is;
- wat de vreemdeling heeft meegemaakt is wel traumatisch;
- specifieke elementen van het vluchtverhaal worden ondersteund door externe bronnen (bijvoorbeeld een brief van de UNHCR, ambtsberichten, documentatie inzake talen in land van herkomst, een brief van een arts inzake psychische klachten van de vreemdeling, verschillende internationale rapporten).

Slechts eenmaal genoemd is:

- er zijn goede redenen waarom de vreemdeling niet direct uit het herkomstland is vertrokken/niet elders asiel heeft aangevraagd.

#### **4.1.3 Nieuwe gegevens uit de zienswijze**

Uit de kwantitatieve dossieranalyse blijkt dat 80% van de zienswijzen nieuwe gegevens bevat. In tabel 32 zien we dat nieuwe gegevens/argumenten die in de zienswijze worden aangevoerd vooral betrekking hebben op de specifieke situatie van de asielzoeker en feiten met betrekking tot vluchtelingen/3 EVRM.

**Tabel 32** Indien er nieuwe gegevens aangevoerd zijn in de zienswijze, waar hadden deze betrekking op (normale procedure, in percentages)

<i>Vw 2000</i>	Normale procedure
Algemene situatie land van herkomst	50
Specifieke situatie van de asielzoeker	55
Feiten m.b.t. vluchtelingenstatus/3 EVRM/trauma etc.	64
Geloofwaardigheid asielrelaas	22
Aannemelijkheid asielrelaas	17
Zwaarwegendheid asielrelaas	26
Beschermingsmogelijkheden	24
Ontbreken documenten	19
Overig	21
Totaal (N)	58

#### *4.1.4 Gehoor of nieuw voornemen naar aanleiding van de zienswijze*

Naar aanleiding van de zienswijze kan de IND de asielzoeker opnieuw horen en/of een nieuw voornemen uitbrengen. Enkele respondenten van de Delphi-vragenlijst (van IND en Landsadvocaat) hebben half 2004 opgemerkt dat dit wel eens gebeurt. In de kwalitatief beschreven dossiers was dat niet het geval.

#### *4.1.5 Zienswijze betrokken in de (afwijzende) beschikking*

Als een zienswijze ontbreekt, wordt het voornemen tot afwijzen omgezet in een beschikking. Als er wel een zienswijze is ingediend, is de vraag of deze ook van invloed is op de beslissing. In tabel 10 in paragraaf 2.3.1 is te zien dat inwilliging na het uitbrengen van een voornemen en ontvangen van een zienswijze voorkomt in 18% van de onderzochte dossiers die zijn afgedaan in de normale asielprocedure Vw 2000. Kijken we alleen naar de 'normale procedure'-zaken waarin een zienswijze is ingediend (73), dan blijkt dat van die asielverzoeken 25% is ingewilligd en 75% is afgewezen.<sup>36</sup> Dit wijkt enigszins af van het beeld dat de meeste respondenten op de Delphi-vragenlijst hebben gegeven van de situatie half 2004. Volgens hen komt inwilligen naar aanleiding van de zienswijze in de normale asielprocedure zelden voor. Dit kan ermee te maken hebben dat sommige van deze respondenten in hun werk meer te maken hebben met zaken die zijn afgewezen.

<sup>36</sup> Van alle beslissingen na een zienswijze (AC- plus normale procedure) is 15% een inwilliging (zie tabel 10).

Als de IND ondanks de zienswijze bij het voornemen tot afwijzing blijft, dient de afwijzende beschikking volgens artikel 42 lid 3 Vw 2000 gemotiveerd in te gaan op de zienswijze van de asielzoeker. In paragraaf 2.4.5 is geconstateerd dat er nauwelijks verschillen zijn in de aangevoerde gronden in de afwijzende asielbeschikking Vw 2000 tussen de zaken waarbij wel een zienswijze was ingediend en de zaken waar dat niet het geval was. Dit suggereert dat de zienswijze weinig invloed heeft op de argumentatie van de IND. Toch blijkt uit de kwantitatief geanalyseerde dossiers dat bij 96% van de zaken de zienswijze op een of andere manier bij de asielbeschikking is betrokken. Uit de analyse van de 14 kwalitatieve dossiers krijgen we een indruk van de manier waarop dit is gebeurd. Hieruit blijkt ten eerste dat in de meeste afwijzende beschikkingen die volgen op de zienswijze het voornemen als herhaald en ingelast is beschouwd. Soms worden in deze beschikkingen ook nog delen van het voornemen letterlijk herhaald. In een dossier wordt het voornemen grotendeels herhaald. In de overige beschikkingen wordt niet expliciet naar het voornemen verwezen en is de beschikking alleen een reactie<sup>37</sup> op de zienswijze, waarbij het voornemen feitelijk gehandhaafd blijft. Slechts sporadisch wordt naar aanleiding van de zienswijze een van de argumenten uit het voornemen ingetrokken, overigens zonder afbreuk te doen aan de conclusie. In ruim driekwart van de beschikkingen wordt op (bijna) alle argumenten uit de zienswijze gereageerd, in de overige op een deel van deze argumenten. Slechts in twee beschikkingen komt een afwijzingsgrond voor die niet in het voornemen was opgenomen.

De reacties van de IND op de verschillende typen argumenten van de rechtsbijstand zijn als volgt, voor elk type argument uit de zienswijze dat we in meer dan een zaak hebben aangetroffen. In elke beschikking kunnen verschillende typen argumenten en categorieën van reacties voorkomen.

#### Type 1 (n=11)

*'er is wel degelijk reden om aan te nemen dat de vreemdeling persoonlijk moet vrezen voor vervolging'* *'in negatieve belangstelling staat van de autoriteiten'*

Bij dit type bevatten de zienswijzen in bijna alle gevallen extra uitleg over en/of herhalingen van specifieke elementen van het asielrelaas. De IND raakt door deze uitleg echter niet overtuigd en geeft (in meerdere gevallen) een of meer van de onderstaande reacties:

<sup>37</sup> Een reactie wil hier zeggen dat de IND met een tegenwerping of een instemmende opmerking komt. Deze kan de vorm hebben van standaardzinnen en/of individueel geformuleerde zinnen. Zie ook de voorbeelden in paragraaf 2.4.4.



- de uitleg in de zienswijze maakt de gestelde problemen en/of negatieve aandacht van de autoriteiten nog altijd niet aannemelijk of geloofwaardig (9); in een van deze gevallen wordt de vreemdeling tegengeworpen dat deze niet van de mogelijkheid gebruik heeft gemaakt om een contra-expertise van de taalanalyse uit te laten voeren;
  - een deel van de extra informatie die in de zienswijze is gegeven is tegenstrijdig met eerder afgelegde verklaringen (4);
  - de zienswijze verwijst naar een niet-objectieve of verifieerbare bron (bijv. een familielid), waardoor daaraan geen waarde kan worden gehecht (2).
- Een voorbeeld van een reactie die maar een keer voorkwam is dat de IND stelt dat het vreemd zou zijn dat bepaalde informatie waarnaar in het nader gehoor is gevraagd pas in de zienswijze naar voren komt.

Type 2 (n=8)

*‘er is wel degelijk reden om aan te nemen dat de vreemdeling bij terugkeer naar het land van herkomst het risico loopt te worden onderworpen aan een behandeling die in strijd is met artikel 3 EVRM’*

In de helft van de zienswijzen met dit type argumentatie is alleen gesteld dat van een dergelijk risico sprake is, zonder dit nader te onderbouwen. In een geval reageert de IND hier in de beschikking helemaal niet op, in een tweede geval merkt de IND-ambtenaar op dat de rechtsbijstand deze stelling niet heeft onderbouwd, en in de laatste gevallen geeft de IND aan het gestelde risico nog steeds onaannemelijk te vinden. In de andere helft van de dossiers geeft de rechtsbijstand in de zienswijze wel (kort) aan waarom van een dergelijk risico sprake zou zijn. In de twee gevallen waarin daarbij externe informatie wordt ingebracht, meent de IND dat deze niet relevant dan wel te algemeen van aard is. Bij de rest reageert de IND een keer met de opmerking dat de zienswijze op dit vlak niets nieuws bevat en dus niet wordt gevolgd en in een ander geval reageert de IND helemaal niet. Dit laatste betreft een opmerking dat de vreemdeling de doodstraf wacht als ‘geloofsafvallige’. Het uitblijven van een reactie op deze potentieel zwaarwichtige opmerking is mogelijk te verklaren uit het feit dat de IND daarvoor al heeft opgemerkt dat men niet aannemelijk achtte dat de vreemdeling in de negatieve belangstelling van de autoriteiten staat.

Type 3 (n=4)

*‘er is wel degelijk reden om aan te nemen dat de autoriteiten geen bescherming kunnen of willen bieden tegen personen die de vreemdeling bedreigen’*

In twee van deze zaken wijst de rechtsbijstand er in de zienswijze op dat bescherming niet kan worden verkregen wegens de etnische afkomst van

de vreemdeling. Eenmaal reageert de IND niet. In het tweede geval wordt onvoldoende onderbouwing tegengeworpen, evenals een ambtsbericht, waaruit mogelijkheden van bescherming bij (in het land van herkomst opererende) internationale organisaties zouden blijken. In de zienschijzen bij twee andere zaken worden documenten, waaronder nationale en internationale ambtsberichten, aangehaald waaruit zou blijken dat de vreemdeling niet door de autoriteiten van zijn of haar herkomstland zal worden beschermd. Ook hierop komt eenmaal geen reactie. In de tweede zaak stelt de IND dat niet is gebleken dat de vreemdeling problemen met de autoriteiten heeft gehad en dat deze dus hun hulp wel had kunnen inroepen.

#### Type 4 (n=4)

*'het binnenlands vestigingsalternatief dat de IND veronderstelt is voor de vreemdeling geen optie'*

In drie van de vier zienschijzen waarin dit type argument voorkomt, geeft de rechtsbijstand enige motivering voor deze stelling. In het vierde geval stelt de zienschijze alleen, in reactie op het binnenlands vestigingsalternatief dat de IND in het voornemen heeft tegengeworpen, dat de vreemdeling het land van herkomst dan niet zou hebben ontvlucht. Tegenover deze laatste opmerking stelt de IND dat deze niet is beargumenteerd en dat geen vrees voor de autoriteiten nodig is. In de andere gevallen reageert de IND eenmaal niet en in de andere zaken onder andere met de opmerking dat de stelling niet nader is onderbouwd. Eenmaal wordt ook hier gesteld dat het vreemd is dat de gegeven uitleg pas in de zienschijze naar voren komt. Een ander voorbeeld van een reactie die in een zaak voorkwam is:

- het argument dat de vreemdeling geen enkele band heeft met het gebied waar deze volgens de IND een vestigingsalternatief zou hebben is onvoldoende, de vreemdeling heeft immers ook geen band met Nederland.

#### Type 5 (n=2)

*'de vreemdeling behoort wel tot de categorie asielzoekers voor wie terugkeer naar het land van herkomst van bijzondere hardheid is' (vergelijkbaar met 'de algehele situatie in het land of de regio van herkomst is zodanig dat de vreemdeling daarnaar niet kan worden teruggestuurd' onder de Vw 1994)*

In een van beide zaken met dit type argumenten stelt de rechtsbijstand dat er een categoriaal beschermingsbeleid geldt voor het herkomstgebied van de vreemdeling, maar de IND reageert hier niet op. In het tweede

geval stelt de rechtsbijstand dat categoriale bescherming nodig is gezien de informatie van een hulporganisatie uit een ander Europees land. De IND reageert met de vaststelling dat in Nederland voor de bedoelde groep geen categoriaal beschermingsbeleid geldt.

Type 6 (n=9)

*‘specifieke elementen van het vluchtverhaal worden ondersteund door externe bronnen’*

Wanneer de rechtsbijstand in de zienswijze naar externe bronnen verwijst, geeft de IND in de meeste gevallen een reactie op de informatie uit minstens een van de genoemde bronnen (6). De reactie luidt dat de informatie niet relevant is (1), onvoldoende gedetailleerd is (1), onvoldoende bewijs oplevert (1), tegenstrijdig is met eerdere verklaringen (1), tegenstrijdig is met andere bronnen (1), de toepassing van het beleid niet anders maakt (1). Eenmaal wordt informatie van Amnesty International die in tegenspraak is met een stelling in het voornemen aangenomen, zonder dat dit tot een andere conclusie leidt. In een andere zaak werpt de IND een ambtsbericht tegen.

Type 7 (n=10)

*‘uitleg ontbreken van (echte) documenten m.b.t. identiteit en reisroute’*

De meer dan eens voorkomende reacties van de IND op de zienswijzen luiden als volgt:

- de zienswijze geeft een onvoldoende aannemelijke of geloofwaardige verklaring/ geen nieuwe feiten of argumenten inzake het ontbreken van documenten (7), bijvoorbeeld de enkele verwijzing naar de werkwijze van de reisagent is onvoldoende;
- ook door indicatieve bescheiden of meer concrete verklaringen had de vreemdeling zijn reisverhaal aannemelijk kunnen maken, hetgeen niet is gebeurd (2);
- specifieke reactie op bepaalde argumenten die verband houden met het vluchtverhaal (2).

Type 8 (n=4)

*‘wat de vreemdeling heeft meegemaakt is wel traumatisch’*

In twee gevallen heeft de rechtsbijstandverlener alleen verwezen naar het traumatabeleid, zonder nader te beargumenteren waarom dit in het geval van de betreffende vreemdelingen van toepassing zou moeten zijn. De IND geeft eenmaal een reactie die niet aansluit bij de verwijzing in de

zienswijze en merkt in het andere geval het gebrek aan onderbouwing op. In twee andere zaken geeft de rechtsbijstand informatie over psychische problemen van de vreemdeling, eenmaal onder overlegging van een brief van een arts. In deze zaak stelt de IND dat de vreemdeling niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning op grond van het traumatabeleid, omdat deze niet binnen zes maanden na het gestelde gebeuren uit het land van herkomst is vertrokken en hier ook geen aannemelijke verklaring voor kan geven. In het laatste geval geeft de IND geen reactie.

Type 9 (n=5)

*‘uitleg van vermeende tegenstrijdigheden’*

Op de opmerking in een van de zienswijzen dat de verklaringen over de reis niet tegenstrijdig zijn, geeft de IND geen reactie. In andere gevallen meent de IND dat tegenstrijdigheden blijven bestaan, nieuwe tegenstrijdigheden zijn ontstaan of de gegeven verklaring ongeloofwaardig is. Eenmaal wordt een uitleg gevolgd, maar blijven andere delen van het asielrelaas volgens de IND ongeloofwaardig. Verder stelt de IND in een geval dat aan de oprechtheid van de vreemdeling wordt getwijfeld als de vreemdeling bepaalde informatie wel kan geven in de zienswijze, maar niet in de gehoren. Ook wordt de rechtsbijstand eenmaal tegengeworpen dat deze geen correcties en aanvullingen heeft ingediend.

Type 10 (n=5)

*‘verklaringen voor het niet geven van uitgebreide of gedetailleerde informatie over reisroute en/of herkomstgebied’*

In deze zaken stelt de rechtsbijstand dat de vreemdeling wel degelijk gedetailleerde verklaringen heeft afgelegd (2) en/of geeft een verklaring voor het feit dat de vreemdeling niet in staat is om meer uitgebreide of gedetailleerde informatie te geven over de afgelegde reis naar Nederland en/of het gebied waar de vreemdeling vandaan komt (3) en/of geeft extra informatie over het herkomstgebied (2). Eenmaal worden misverstanden geweten aan de tolk. Hierop legt de IND in de meeste gevallen kort uit dat de gegeven verklaringen en/of informatie niet voldoen. In het geval waarin communicatieproblemen met de tolk worden gemeld, verbaast de IND zich er onder meer over dat daarover geen klacht is ingediend. In een dossier concludeert de IND naar aanleiding van de zienswijze dat er in de gehoren te weinig is doorgevraagd over details van het vervoermiddel, en werpt het niet geven van gedetailleerde informatie hierover in de beschikking niet meer tegen.

In onze dossiers hebben wij geen beschikkingen aangetroffen waarin alleen wordt gesteld dat de zienswijze niet tot een ander oordeel leidt. Dit

lijkt in tegenspraak met de informatie die half 2004 van een deel van de Delphi-respondenten is ontvangen. Met betrekking tot de mate waarin de IND in de normale asielprocedure inhoudelijk ingaat op de zienswijze zijn de respondenten van de Delphi-vragenlijst verdeeld. De stelling *'De IND moet in de beschikking ingaan op de zienswijze. In de praktijk wordt vaak volstaan met de opmerking dat de zienswijze bij de beslissing is betrokken maar dat deze niet tot een ander oordeel leidt, zonder dit nader te motiveren'* leidt tot wisselende reacties: grofweg de helft van de respondenten heeft deze ervaring wel (11 van de 24) en de andere helft niet (12) (een persoon heeft 'weet niet' geantwoord). De IND-beslismedewerkers met ervaring in de normale asielprocedure menen dat de stelling niet klopt. Toch meent een van hen dat de motivering in reactie op de elementen van de zienswijze niet altijd volledig is en soms wel erg kort door de bocht. De rechtsbijstandverleners en VWN-medewerkers zijn verdeeld. De rechters, IND-Procesvertegenwoordigers en de medewerkers van de Landsadvocaat, die alleen zaken in beroep onder ogen krijgen, menen samengenomen in meerderheid dat de stelling hun ervaring wel beschrijft in de normale asielprocedure. Mogelijk denken zij hierbij ook aan de standaardzinnen die soms als reactie op de zienswijze worden gegeven. Een vreemdelingenrechter beschrijft hoe de reactie van de IND van geval tot geval kan verschillen:

'In gewone asielprocedures, waar die tijdsdruk veel minder aanwezig is, tot in feite geheel afwezig, zou je anders verwachten [dan in de AC-procedure, MK]. In het algemeen zie je dan ook dat uitgebreider wordt ingegaan op de zienswijze. Maar het beeld is wisselend en waarschijnlijk afhankelijk van de individuele beslismedewerker. Soms worden argumenten serieus besproken, sommige punten toegegeven, andere gehandhaafd met argumenten (alles zoals het dus hoort), soms ook maakt men zich er met een jantje-van-leiden vanaf, of vervalt in, wat ik maar noem, oeverloos gebral. En daar heb je dus ook niets aan.' (rechter)

#### **4.1.6 Is de zienswijze van invloed op de motivering van de inwilliging?**

De reacties van de IND op de zienswijzen in de afwijzende beschikking roepen de vraag op wat er is gebeurd in de gevallen waarin de IND na het ontvangen van een zienswijze toch een verblijfsvergunning heeft verleend. We konden dit nagaan voor zeven kwalitatief beschreven dossiers.

In geen enkel dossier gaat de IND in de beschikking in op de reden van inwilliging op de genoemde inwilligingsgrond. Dit is wel het geval in alle minuten in het interne dossier van de IND, dat voor de asielzoeker alleen op aanvraag inzichtelijk is. Hieruit blijkt vaak ook waarom geen andere (hogere) inwilligingsgrond van toepassing wordt geacht.

In alle zaken wordt de zienswijze betrokken bij de overwegingen in de minuut. De mate waarin en de wijze waarop de zienswijze wordt gebruikt verschilt echter. In drie zaken herhaalt de IND, zij het in andere bewoordingen, een argument uit de zienswijze om de inwilliging te motiveren. Het gaat hierbij in een zaak om het niet hebben van een vestigingsalternatief en in twee zaken om traumatische gebeurtenissen. Dit gebruikt de IND onder andere om de asielaanvraag in te willigen op grond van respectievelijk artikel 29 lid 1 sub d en sub c. In twee andere gevallen levert de rechtsbijstand medische documenten in die betrekking hebben op de lichamelijke en geestelijke toestand van de betrokken asielzoeker. De IND verwijst in de minuut naar deze rapporten en besluit mede op grond daarvan tot inwilliging op grond van artikel 29 lid 1 sub c. In de zaak die is ingewilligd op grond van het Vluchtelingenverdrag geeft de IND de rechtshulpverlener gelijk voor wat betreft de geloofwaardigheid, aannemelijkheid en consistentie van gestelde gebeurtenissen, die in het voornemen nog in twijfel worden getrokken. In de laatste zaak, waarbij de IND de eerder uitgebrachte afwijzende beschikking intrekt, stelt de IND in de minuut onder andere dat de vervalste identiteitspapieren van de asielzoeker toch niet worden tegengeworpen en besluit men over te gaan tot inwilliging op grond van artikel 29 lid 1 sub a. Dit was ook in de zienswijze beoogd. Hoewel in alle minuten bij de inwilligende beschikkingen wordt ingegaan op punten uit de zienswijze, vormen deze argumenten meestal niet de enige reden voor inwilliging. De IND gebruikt in vier zaken in de minuut namelijk ook argumenten die niet (direct) in de zienswijze zijn aangevoerd en die de IND zelf ook niet eerder naar voren heeft gebracht. Dit betreft eenmaal een verruimde interpretatie van de afdeling uitvoeringsbeleid (AUB) van de IND inzake traumata en tweemaal een ambtsbericht dat in de zienswijze niet wordt genoemd. In één daarvan staat dat het gebied waar de betrokkene vandaan komt een conflictgebied is en dat terugkeer niet mogelijk is, het andere betreft informatie over een derde land, waar de betrokkene volgens deze informatie ook niet naar terug kan. In de vierde zaak, waarbij de IND haar eerdere afwijzing herziet, geeft de IND aan dat een valse identiteitskaart toch niet wordt tegengeworpen, omdat de betrokkene tijdens het eerste gehoor bepaalde vragen over het land van herkomst goed heeft beantwoord. Dit was door de advocaat niet aangevoerd in de zienswijze. In twee gevallen is de beschikking duidelijk niet gemaakt door de IND-ambtenaar die het voornemen heeft uitgebracht. In deze gevallen verwerpt de beslissende ambtenaar zelf al bepaalde argumenten uit het voornemen van zijn of haar collega.

#### **4.1.7 Samenvatting Vw 2000 – normale asielprocedure**

Uit een analyse van alle bestudeerde dossiers (zowel de meer als minder uitgebreid beschreven zaken) blijkt dat niet in alle gevallen een zienswijze

wordt ingediend: in een kwart van de bestudeerde dossiers die onder de Vw 2000 in de normale asielprocedure zijn afgedaan, is geen zienswijze ingediend. Van de asielverzoeken waarbij een zienswijze is ingediend en die zijn afgedaan in de normale procedure, blijkt dat 25% is ingewilligd en 75% is afgewezen. Het eerste percentage is hoger dan de Delphi-respondenten half 2004 inschatten.

Kijken we alleen naar de uitgebreid beschreven afgewezen zaken, dan blijkt het volgende. In de zienswijzen reageert de rechtsbijstand op een grotere of kleinere selectie van de argumenten in het voornemen. De argumenten betreffen vaak zowel eerder verstrekte informatie die volgens de rechtsbijstand anders moet worden geïnterpreteerd of gewogen dan de IND heeft gedaan, als aanvullende informatie of uitleg over aspecten van het vluchtverhaal. Het ontbreken van documenten wordt verklaard, maar er worden niet alsnog documenten overlegd. In meer of minder uitgebreide bewoordingen wordt voorts beargumenteerd waarom de conclusies van de IND volgens de rechtsbijstand/de vreemdeling niet kloppen. Opnieuw horen en/of een nieuw voornemen uitbrengen naar aanleiding van de zienswijze is in onze dossiers niet voorgekomen.

In de meeste afwijzende beschikkingen die volgen op de zienswijze is het voornemen als herhaald en ingelast beschouwd en/of wordt het voornemen grotendeels herhaald. In de overige beschikkingen wordt niet expliciet naar het voornemen verwezen en is de beschikking alleen een reactie op de zienswijze, waarbij het voornemen feitelijk gehandhaafd blijft. Intrekken van een argument, overigens zonder de conclusie te wijzigen, komt slechts sporadisch voor. In ruim driekwart van de beschikkingen wordt op (bijna) alle argumenten uit de zienswijze gereageerd, in de overige op een deel. Slechts in enkele beschikkingen komt een afwijzingsgrond voor die niet in het voornemen was opgenomen.

In de onderzochte beschikkingen reageert de IND in het algemeen op de zienswijzen door te beargumenteren dat men het asielrelaas nog steeds niet aannemelijk of geloofwaardig vindt, en te stellen dat de gegeven verklaringen en informatie uit externe bronnen onvoldoende zijn. In geen van de beschikkingen wordt alleen gesteld dat de zienswijze niet tot een ander oordeel leidt, in tegenstelling tot hetgeen een deel van de Delphi-respondenten half 2004 heeft gezegd.

Bij het bestuderen van een beperkt aantal inwillingen blijkt dat de motivering van de inwilliging op een bepaalde grond niet in het dossier, maar wel in de minuut in het interne dossier terug te vinden is. De zienswijze wordt daarbij steeds betrokken, door een argument uit de zienswijze over te nemen of te volgen, of te reageren op ingebrachte documenten. De argumenten in de zienswijze vormen meestal echter niet de enige reden voor inwilliging. Naast deze verwijst de IND bijvoorbeeld ook vaak naar niet eerder naar voren gebrachte beleidswijzigingen.

## 4.2 Vw 2000 – zienswijze in AC-procedure

In de voorgaande paragrafen is de invloed van de zienswijze op de motivering van de afwijzende beschikking in de normale asielprocedure Vw 2000 besproken. Hieronder doen we hetzelfde voor de AC-procedure, aan de hand van 14 meer uitgebreid beschreven dossiers, waarbij een zienswijze is ingediend, waarna het asielverzoek in het AC is afgewezen.

### 4.2.1 Is er een zienswijze ingediend?

In paragraaf 2.3.1 (zie tabel 10) is al gebleken dat niet in alle gevallen een zienswijze wordt ingediend: in meer dan de helft van de bestudeerde dossiers die onder de Vw 2000 in de AC-procedure zijn afgedaan is geen zienswijze ingediend (57, dit is 56%).

Middels de Delphi-vragenlijst (zie hoofdstuk 1) is halverwege 2004 aan ervaren medewerkers van diverse organisaties gevraagd wat in dit opzicht hun ervaringen zijn. Zij bevestigen dat in de AC-procedure niet altijd een zienswijze wordt ingediend. Volgens de rechtsbijstandverleners komt het ontbreken van een zienswijze vooral voor in zaken die zij of hun collega's als 'kansloos' inschatten. Ook maakt de tijdsdruk het volgens een deel van hen in het AC vrijwel onmogelijk om een goede zienswijze in te dienen. Daarnaast wijzen enkele respondenten van verschillende organisaties op knelpunten in de logistieke afstemming tussen de IND en de rechtsbijstand binnen de AC's.

### 4.2.2 Inhoud van de zienswijze

Uit de kwantitatieve dossieranalyse blijkt dat in alle gevallen waarbij een zienswijze is ingediend, ten minste één argument is aangevoerd tegen de motivering die de IND in het voornemen heeft aangevoerd.

Als we verder kijken naar het *soort* argumenten dat in de zienswijze/de bezwaargronden tegen de redenering van de IND aangevoerd is, wordt duidelijk dat dit vooral argumenten betreft die ingaan op de specifieke situatie van de betrokken asielzoeker (zie tabel 33). Ook scoren redenen die aangeven dat er wél reden was tot inwilliging op grond van het Vluchtelingenverdrag, artikel 3 EVRM of traumata hoog. Daarnaast wordt in veel dossiers de algehele situatie in het land van herkomst in de zienswijze aangehaald.

Uit de 14 kwalitatief beschreven dossiers blijkt dat de zienswijzen ook hier een reactie vormen op een (groot) deel van de argumenten in het voornemen in de vorm van tegenargumenten. Het gaat hierbij om argumenten die aangevoerd zijn tegen een aangekruiste of bijgeschreven grond op het voornemenformulier en/of op een uitgebreide(re) toelichting op inwil-



**Tabel 33 Gegevens/argumenten waarop wordt ingegaan in de zienswijze, AC-procedure, in percentages**

<i>Vw 2000</i>	AC-procedure
Algemene situatie land van herkomst	55
Specifieke situatie van de asielzoeker	75
Verwijtbaarheid ontbreken documenten	43
Feiten m.b.t. vluchtelingschap/3 EVRM/trauma etc.	45
Onjuistheden/conclusies die de IND aan feitencomplex verbindt	41
Beschermingsmogelijkheden in land van herkomst/ander land	32
Ongeloofwaardigheid van het reisverhaal/reisroute	20
Ongeloofwaardigheid asielrelaas	39
Onaanneemelijkheid asielrelaas	25
Niet-zwaarwegendheid asielrelaas	39
Tegenstrijdige of vage/summiere verklaringen	5
Contra-indicaties	11
Onzorgvuldig voornemen of nader gehoor	7
Overig	18
Totaal (N)	44

ligingsgronden en andere elementen, die de IND-ambtenaar er op het voornemenformulier heeft bij geschreven. Hierbij gaat de rechtshulp vooral in op de elementen ongeloofwaardigheid, onaanneemelijkheid, tegenstrijdigheden, onvoldoende zwaarwegendheid en het ontbreken van documenten. Er wordt veel minder expliciet ingegaan op het niet inwilligen van de asielaanvraag op grond van een van de onderdelen van artikel 29 Vw 2000.

In de argumenten van de rechtsbijstand treffen we zowel eerder verstrekte informatie uit bijvoorbeeld het eerste en nader gehoor aan die volgens de rechtsbijstand anders moet worden geïnterpreteerd of gewogen dan de IND heeft gedaan, als aanvullende informatie of uitleg over aspecten van het vluchtverhaal. Vaak gaat het om een combinatie van beide. In twee zaken dient de rechtsbijstand bij de zienswijze een document in. Het gaat hierbij om documenten over de algemene situatie in het land van herkomst. In geen enkel dossier is aanvullende documentatie aangeleverd die betrekking heeft op de persoonlijke situatie van de betrokken asielzoeker. In een geval wordt gesproken over documenten die bij de aanmelding zouden zijn overhandigd, maar die bij de doorzending naar een ander AC zouden zijn zoekgeraakt.

In het vorige hoofdstuk is gebleken dat de IND in het voornemen in vrijwel alle gevallen het ontbreken van (echte) documenten inzake identiteit, nationaliteit, reisroute en/of asielrelaas en het uitblijven van voldoende verklaringen hieromtrent aan de asielzoeker heeft tegengeworpen. In bijna al deze gevallen reageert de rechtsbijstand hierop in de zienswijze.

Daarbij wordt bijvoorbeeld uitgelegd waarom de betrokkene niet over bepaalde documenten beschikt. In de vier zaken waarbij de IND in het voornemen aangeeft de nationaliteit of herkomst niet geloofwaardig te vinden, beargumenteert de rechtsbijstand dat de gegeven redenering niet juist is. In enkele gevallen wordt de IND er bijvoorbeeld op gewezen dat er geen onderzoek is gedaan om de vermeende onjuistheid van verstrekte gegevens aan te tonen.

Voorts komt in een meerderheid van de zaken in de zienswijze (ook) aan de orde waarom de vreemdeling niet meer gedetailleerde informatie heeft kunnen geven over bepaalde zaken. Dit betreft een reactie op argumenten die de IND heeft gebruikt bij het tegenwerpen van ongeloofwaardigheid, onaannemelijkheid en het geven van onvoldoende informatie. De punten die de rechtsbijstand aandraagt, hebben betrekking op gebeurtenissen in het land van herkomst en over de reis naar Nederland. Voorbeelden van verklaringen die worden gegeven zijn het lage ontwikkelingsniveau van de asielzoeker, het feit dat de asielzoeker nog nooit eerder (in het buitenland) heeft gereisd of de omstandigheden van de asielzoeker kort voor de vlucht, bijvoorbeeld een detentie.

In circa eenderde van de zienswijzen geeft de rechtsbijstand verklaringen voor door de IND gesignaleerde tegenstrijdigheden of stelt dat de redenering van de IND niet gevolgd kan worden en dat er helemaal geen sprake is van inconsistenties. Zo zou een asielzoeker tijdens de gehoren in de war zijn geweest.

In de zienswijzen worden verder stellingen met de volgende strekking beargumenteerd:

- het asielrelaas is wel zwaarwegend en/of er is wel reden is om aan te nemen dat de vreemdeling persoonlijk moet vrezen voor vervolging;
- er is wel degelijk reden om aan te nemen dat de vreemdeling bij terugkeer naar het land van herkomst het risico loopt te worden onderworpen aan een behandeling die in strijd is met artikel 3 EVRM;

Slechts eenmaal komt voor:

- er zijn goede redenen waarom de vreemdeling niet direct uit het herkomstland is vertrokken;
- er is wel degelijk reden om aan te nemen dat de autoriteiten geen bescherming kunnen of willen bieden tegen personen die de vreemdeling bedreigen;
- het binnenlands vestigingsalternatief dat de IND veronderstelt is voor de vreemdeling geen optie;
- specifieke elementen van het vluchtverhaal worden ondersteund door een ambtsbericht;
- er is wel degelijk sprake van trauma's;
- er is sprake van een medische situatie die terugkeer verhindert;

- er is sprake van termijnoverschrijding van de IND, waardoor doorsturen naar de normale procedure wordt verzocht;
- wegens de algehele situatie in het land van herkomst is terugkeer niet mogelijk.

#### 4.2.3 *Nieuwe gegevens uit de zienswijze*

Uit de kwantitatieve dossieranalyse blijkt dat in de AC-procedure 77% van de zienswijzen nieuwe gegevens bevat. In tabel 34 zien we dat nieuwe gegevens die in de zienswijze worden aangevoerd vooral betrekking hebben op de specifieke situatie van de asielzoeker en feiten met betrekking tot vluchtelingenstatus/artikel 3 EVRM.

**Tabel 34** **Indien er nieuwe gegevens aangevoerd zijn in de zienswijze, waar hadden deze betrekking op (AC-procedure, in percentages)**

<i>Vw 2000</i>	AC-procedure
Algemene situatie land van herkomst	48
Specifieke situatie van de asielzoeker	48
Feiten m.b.t. vluchtelingenstatus/3 EVRM/trauma etc.	44
Geloofwaardigheid asielrelaas	27
Aannemelijkheid asielrelaas	3
Zwaarwegendheid asielrelaas	24
Beschermingsmogelijkheden	8
Ontbreken documenten	15
Overig	21
Totaal (N)	34

#### 4.2.4 *Gehoren en nieuw voornemen naar aanleiding van de zienswijze*

In geen enkele van de 14 kwalitatief beschreven zaken komt een aanvullend gehoor naar aanleiding van de zienswijze voor. Ook heeft de IND in geen enkele zaak naar aanleiding van de zienswijze een nieuw voornemen uitgebracht.

#### 4.2.5 *Zienswijze betrokken in de (afwijzende) beschikking*

Een volgend punt betreft of de gegevens die in de zienswijze naar voren zijn gebracht, zijn meegenomen in de beschikking (Vw 2000). Uit de kwantitatief geanalyseerde dossiers blijkt dat bij 91% van de zaken die in de AC-procedure is afgehandeld de zienswijze op een of andere manier bij de beschikking wordt betrokken.

Indien de zienswijze van invloed is op de motivering van de IND moeten er verschillen zichtbaar zijn tussen het voornemen en de afwijzende

beschikking. De vraag is of ook in de AC-procedure sprake is van een herhaling van het voornemen in de afwijzende beschikking. Het blijkt dat in geen enkele bestudeerde beschikking letterlijk staat vermeld dat het voornemen als ingelast moet worden beschouwd.<sup>38</sup> Echter, in alle zaken wordt (de strekking van) bijna alle punten uit het voornemen wederom opgenomen in de beschikking. Het gaat hierbij zowel om letterlijke herhalingen uit het voornemen als om het in andere woorden weergeven van hetzelfde punt. In geen enkele beschikking worden in de beschikking extra afwijzingsgronden zoals genoemd in hoofdstuk 2 aangevoerd. Wel worden in iets meer dan de helft van de beschikkingen aanvullende argumenten gebruikt in vergelijking met het voornemen. Het gaat hierbij niet om nieuwe gronden maar bijvoorbeeld om extra voorbeelden van tegenstrijdigheden in het asielrelaas of van vragen waar de asielzoeker geen antwoord op kon geven.

In alle beschikkingen wordt op ten minste een deel van de argumenten uit de zienswijze gereageerd. In de helft van de gevallen gebeurt dit op het merendeel van de argumenten, in de andere helft slechts op een deel. Slechts in een zaak geeft de IND in de beschikking aan dat een van de argumenten van de rechtshulp stand houdt en dat dit element wordt ingetrokken. In een andere zaak is de rechtshulp ingegaan op een punt uit het voornemen en werpt de IND dit, zonder verdere uitleg, in de beschikking niet meer tegen. Hierbij is het niet duidelijk of het gaat om een verandering van inzicht bij de IND of om een vergissing.

Hoe reageert de IND in de beschikking op de verschillende typen argumenten die de rechtsbijstand aandraagt? Hieronder wordt deze vraag beantwoord voor elk type argument uit de zienswijzen dat in meer dan een zaak is voorgekomen. In elke beschikking kunnen verschillende typen argumenten en categorieën van reacties voorkomen.

#### Type 1 (n=6)

*‘er is wel degelijk reden om aan te nemen dat de vreemdeling persoonlijk moet vrezen voor vervolging’*

In de helft van de zaken waarbij de zienswijze een argument van dit type bevat, is de IND hier in de beschikking expliciet op ingegaan (3). In een zaak wordt een individuele motivering gegeven waarom de beschreven situatie volgens de IND niet van dien aard is dat tot inwilliging moet worden overgegaan. De IND stelt in twee andere gevallen door middel van standaardzinnen vast dat de ondervonden problemen niet op de persoon gericht waren, of dat het niet aannemelijk is dat de betrokken asielzoeker grotere risico's loopt dan zijn of haar landgenoten.

<sup>38</sup> Dit is conform een geldende werkafspraken (nagekomen informatie IND).

Type 2 (n=2)

*‘er is wel degelijk reden om aan te nemen dat de vreemdeling bij terugkeer naar het land van herkomst het risico loopt te worden onderworpen aan een behandeling die in strijd is met artikel 3 EVRM’*

In een geval beargumenteert de IND aan de hand van specifieke punten dat de betrokken asielzoeker geen grotere risico's loopt op schendingen van artikel 3 EVRM dan zijn landgenoten en daarom niet in aanmerking komt voor toelating op deze grond. In de andere zaak spreekt de rechtsbijstandverlener informatie uit een ambtsbericht tegen, door informatie in te brengen van NGO's die in het betreffende land van herkomst werkzaam waren. De IND reageert hierop door te stellen dat de informatie uit het ambtsbericht op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen en concludeert onder verwijzing naar jurisprudentie dat inwilliging van het asielverzoek op deze grond niet aan de orde is.

Type 7 (n=11)

*‘uitleg ontbreken van (echte) documenten’*

In drie zaken geeft de IND aan dat de in de zienswijze aangedragen verklaringen voor het ontbreken van documenten tegenstrijdig zijn met eerder afgelegde verklaringen. In drie andere gevallen reageert de IND met standaardoverwegingen zoals ‘er is geen sprake van verschoonbare redenen ten aanzien van het ontbreken van de in het geding zijnde documenten’. De stelling dat de reisagent ervoor verantwoordelijk is dat de vreemdeling geen documenten (meer) heeft, wordt door de IND niet geaccepteerd. In het dossier waarin de rechtshulpverlener aangeeft dat de betrokkene bij aanmelding wel documenten heeft ingeleverd maar dat deze bij de overplaatsing naar een ander AC nooit zijn gearriveerd, stelt de IND dat zij dit betreurt. Zij voegt hieraan echter toe dat de betreffende documenten toch geen invloed gehad zouden hebben op de afhandeling van het asielverzoek. Waar de IND in het voornemen tegenwerpt dat de vreemdeling ook geen gedetailleerde, coherente of verifieerbare verklaringen omtrent de reisroute heeft afgelegd, wordt deze stelling in de beschikking vaak toegelicht met extra voorbeelden. In de gevallen waarin identiteitspapieren ontbreken en de IND aan de nationaliteit twijfelt, geeft de IND in de beschikking ook extra voorbeelden van vragen waar de asielzoeker geen antwoord op heeft kunnen geven. In vier zaken reageert de IND niet op de uitleg in de zienswijze inzake het ontbreken van documenten.

## Type 9 (n=5)

*'uitleg van vermeende tegenstrijdigheden'*

In de meeste van deze zaken geeft de IND óf aan dat de gegeven verklaringen voor de tegenstrijdigheden onvoldoende zijn óf legt ze gedetailleerd uit welke tegenstrijdigheden (nog steeds) worden tegengeworpen. In een zaak gaat het hierbij meer om een uitbreiding van een punt uit het voornemen dan om een directe reactie op de zienswijze. In het laatste dossier met dit type argument stemt de IND in met het gemaakte punt in de zienswijze en wordt dit in de beschikking niet meer tegengeworpen. Dit leidt echter niet tot doorsturen van de zaak naar de normale asielprocedure, omdat andere aspecten van het asielrelaas niet zwaarwegend of onaannemelijk zijn.

## Type 10 (n=9)

*'verklaringen voor het niet geven van uitgebreide of gedetailleerde informatie over reisroute en/of herkomstgebied'*

In reactie op de verklaringen uit de zienswijze geeft de IND in vier zaken voorbeelden van zaken waarover de betrokkene geen informatie heeft gegeven en waar deze volgens de IND wel toe in staat had moeten zijn. In twee zaken gaat de IND gedeeltelijk in op de gegeven verklaringen voor het ontbreken van gedetailleerde informatie. In het geval waarbij het lage ontwikkelingsniveau van de asielzoeker als verklaring is gegeven voor ontbrekende kennis stelt de IND bijvoorbeeld dat ondanks dit gegeven, toch bepaalde kennis verwacht mag worden. In een andere zaak stelt de IND alleen dat bij de beoordeling van het relaas ook andere punten zijn betrokken. In twee gevallen ontbreekt een reactie.

Hoe verhouden de bevindingen uit de dossieranalyse zich met de ervaringen van de respondenten van de Delphi-vragenlijst, half 2004? Diverse respondenten merken op dat het in de AC-procedure vaak voorkomt dat de IND stelt dat de zienswijze bij de beslissing is betrokken, maar dat dit niet tot een ander oordeel leidt, zonder dit nader te motiveren. Een advocaat stelt:

*'In de praktijk houdt men in het algemeen geen rekening met de door de rechtshulpverlener ingediende zienswijze. De beschikking is meestal praktisch klaar, als de zienswijze wordt ingediend. Als een zienswijze wordt ingediend, wordt meestal nog een frase aan de beschikking toegevoegd, zoals "bij de totstandkoming van deze beschikking is met de zienswijze rekening gehouden" of "de argumenten van de rechtshulpverlener zijn meegewogen, maar leiden niet tot een andere beschikking".*

*Een beschikking wordt soms 10 minuten na indiening van de zienswijze al aan de asielzoeker uitgereikt, omdat anders de 48-uurstermijn wordt overschreden.’ (advocaat)*

Dat deze ervaring vrij breed gedeeld wordt, blijkt uit de reacties op de volgende stelling, toegepast op de AC-procedure: ‘De IND moet in de beschikking ingaan op de zienswijze. In de praktijk wordt vaak volstaan met de opmerking dat de zienswijze bij de beslissing is betrokken maar dat deze niet tot een ander oordeel leidt, zonder dit nader te motiveren’. De meeste respondenten met AC-ervaring geven aan dat de stelling aansluit bij hun eigen ervaring in de AC-procedure (12 van de 19). Daarnaast is er echter ook een groep waarvoor dit niet geldt (7). De IND-beslismedewerkers met AC-ervaring menen dat de stelling niet klopt. De meeste rechtsbijstandverleners, de VWN-medewerkers en de meeste rechters onderschrijven de stelling voor wat betreft de AC-procedure wel. Uit onze dossieranalyse blijkt dat de IND in de afwijzende AC-beschikkingen op een deel van de argumenten uit de zienswijze reageert. Op een ander deel van argumenten komt geen reactie. In de reacties die wel worden gegeven wordt soms gedetailleerd op de zienswijze gereageerd, terwijl ook standaardreacties regelmatig voorkomen. Het beeld is derhalve gevarieerd.

#### **4.2.6 Samenvatting Vw 2000 – AC-procedure**

Uit een analyse van alle bestudeerde dossiers (zowel de meer als minder uitgebreid beschreven zaken) blijkt dat niet in alle gevallen een zienswijze wordt ingediend: in meer dan de helft van de bestudeerde dossiers die onder de Vw 2000 in de AC-procedure zijn afgedaan is geen zienswijze ingediend. Volgens de Delphi-respondenten (half 2004) leidt het indienen van een zienswijze in de AC-procedure zelden tot het afzien van afwijzen door de IND.

De zienswijzen in de onderzochte dossiers (steeds afgewezen zaken) vormen een reactie op de aangekruiste of bijgeschreven gronden en toelichtingen op het voornemenformulier, met name op de vermeende ongelooftwaardigheid, onaannemelijkheid, tegenstrijdigheden en onvoldoende zwaarwegendheid evenals op het ontbreken van documenten. Er wordt veel minder expliciet gereageerd op het niet inwilligen van de asielaanvraag op grond van een van de onderdelen van artikel 29 Vw 2000. In de ingediende zienswijzen spreekt de rechtsbijstand de IND tegen, veelal met een combinatie van reeds verstrekte informatie en nieuwe details of aanvullende argumenten. Het ontbreken van documenten wordt in sommige gevallen verklaard, maar in geen enkel geval is aanvullende documentatie aangeleverd die betrekking heeft op de persoonlijke situatie van de vreemdeling. De IND heeft in geen van deze dossiers een gehoor

gehouden naar aanleiding van de zienswijze of een nieuw voornemen uitgebracht.

De afwijzende beschikking is in grote lijnen een herhaling van het voornemen, in dezelfde of andere, en soms meer uitgebreide bewoordingen. Er worden geen nieuwe afwijzingsgronden aangevoerd. Daarnaast wordt in de helft van de beschikkingen op het merendeel van de argumenten van de rechtsbijstand gereageerd, in de andere helft slechts op een deel. In de reacties die wel worden gegeven wordt soms gedetailleerd op de zienswijze gereageerd, terwijl ook standaardreacties regelmatig voorkomen. De IND laat weten dat er nog altijd geen reden is om de asielaanvraag in te willigen en/of dat men de gegeven verklaringen inzake het ontbreken van documenten of meer gedetailleerde informatie of de uitleg van tegenstrijdigheden onvoldoende vindt. Het komt sporadisch voor dat een argument door de IND wordt ingetrokken.

### **4.3 Vw 1994 – bezwaargronden**

#### **4.3.1 *Zijn er bezwaargronden ingediend?***

Net als bij de zienswijzen kunnen ook de bezwaargronden alleen invloed hebben op de beslissing op bezwaar als ze worden ingediend. De zaken onder de Vw 1994 die voor dit onderzoek zijn bestudeerd, zijn erop geselecteerd dat er bezwaar is ingediend. In hoofdstuk 2 (tabel 10 in paragraaf 2.3.1) kwam al naar voren dat in een kwart van de onderzochte zaken die zijn afgedaan in de AC-procedure sprake was van doorpakken door de rechter terwijl geen bezwaargronden waren ingediend. In de normale asielprocedure was in 7% van de gevallen wel bezwaar ingediend, maar geen bezwaargronden.

#### **4.3.2 *Inhoud van de bezwaargronden***

Als we verder kijken naar het *soort* argumenten dat in de bezwaargronden tegen de redenering van de IND aangevoerd is, dan wordt duidelijk dat dit vooral argumenten betreft die ingaan op de specifieke situatie van de betrokken asielzoeker. Ook scoren redenen die aangaven dat er wél reden was tot inwilliging op grond van het Vluchtelingenverdrag, artikel 3 EVRM of traumata hoog. Daarnaast wordt in veel dossiers de algehele situatie in het land van herkomst in de zienswijze en in de bezwaargronden aangehaald.

Voor de Vw 1994 zijn 14 zaken kwalitatief beschreven waarin de asielaanvraag ondanks het bezwaar werd afgewezen in de normale asielprocedure. De bezwaargronden in deze dossiers vormen een reactie op de argumenten in de beschikking in eerste aanleg, in de vorm van



**Tabel 35** Gegevens/argumenten waarop wordt ingegaan in de bezwaargronden, in percentages

<i>Vw 1994</i>	AC-procedure	Normale procedure
Algemene situatie land van herkomst	65	68
Specifieke situatie van de asielzoeker	82	79
Verwijtbaarheid ontbreken documenten	51	24
Feiten m.b.t. vluchtelingschap/3 EVRM/trauma etc.	73	79
Onjuistheden/conclusies die de IND aan feitencomplex verbindt	22	23
Beschermingsmogelijkheden in land van herkomst/ander land	49	38
Ongeloofwaardigheid van het reisverhaal/reisroute	10	4
Ongeloofwaardigheid asielrelaas	31	24
Onaanneemelijkheid asielrelaas	28	32
Niet-zwaarwegendheid asielrelaas	29	32
Tegenstrijdige of vage/summiere verklaringen	8	13
Contra-indicaties	4	7
Onzorgvuldige beschikking in eerste aanleg of nader gehoor	10	0
Ongeloofwaardigheid nationaliteit/identiteit	8	1
Overig	10	6
Totaal (N)	51	71

tegenargumenten. De bezwaargronden richten zich op een selectie van de argumenten van de IND. Deze selectie kan groter of kleiner zijn. In de bezwaargronden stelt de rechtsbijstand dat bepaalde argumenten van de IND in de beschikking in eerste aanleg niet houdbaar zijn. In de argumenten die daarbij worden aangevoerd treffen we zowel eerder verstrekte informatie aan die volgens de rechtsbijstand anders moet worden geïnterpreteerd of gewogen dan de IND heeft gedaan, als aanvullende informatie of uitleg over aspecten van het vluchtverhaal. Vrijwel steeds gaat het om een combinatie van beide. Slechts in een zaak heeft de rechtsbijstand een nieuw document ingediend dat betrekking heeft op de persoonlijke situatie van de vreemdeling (kopie geboortebewijs). In bijna alle gevallen geeft de rechtsbijstand in de bezwaargronden een reactie op een of meer argumenten die de IND heeft gebruikt om de A-status (erkenning als vluchteling) te weigeren. In bijna de helft van de dossiers bevatten de bezwaargronden daarnaast een reactie op een of meer redenen voor het niet verlenen van een VTV-hum. In een geval reageert de rechtsbijstand alleen op argumenten die zijn gebruikt voor het niet verlenen van een VTV. In de weinige overige dossiers waarbij het niet verlenen van een VTV door de IND beargumenteerd is, reageert de rechtsbijstand in de meeste gevallen op het tegenwerpen van een binnenlands vestigingsalternatief, een argument dat door de IND dan vaak zowel wordt gebruikt voor het afwijzen van vluchtelingschap als voor het niet verlenen van een VTV.

In de zaken waarin het ontbreken van (echte) documenten inzake identiteit, nationaliteit en/of reisroute door de IND aan de vreemdeling is

tegengeworpen, reageert de rechtsbijstand in drie van de vier gevallen daar ook op. Men stelt dat de vreemdeling de documenten niet meer heeft of nooit heeft gehad en dat dit niet toerekenbaar is; in het geval van de vermeende vervalsing wordt gesteld dat die niet is bewezen. Er worden geen nieuwe documenten overlegd. In de zaak waarin de IND heeft geconcludeerd dat sprake was van 'manifest bedrog' stelt het bezwaarschrift dat de informatie uit het individuele ambtsbericht niet klopt en wordt de vermeende tegenstrijdigheid in de verklaringen uitgelegd.

Voorts worden in alle 14 zaken door de rechtsbijstand verschillende van de volgende stellingen beargumenteerd:

- er is wel degelijk reden om aan te nemen dat de vreemdeling persoonlijk moet vrezen voor vervolging;
- er is wel degelijk reden om aan te nemen dat de vreemdeling bij terugkeer naar het land van herkomst het risico loopt te worden onderworpen aan een behandeling die in strijd is met artikel 3 EVRM;
- er is wel degelijk reden om aan te nemen dat de autoriteiten geen bescherming kunnen of willen bieden tegen personen die de vreemdeling bedreigen;
- het binnenlands vestigingsalternatief dat de IND veronderstelt is voor de vreemdeling geen optie;
- de algehele situatie in het land of de regio van herkomst is zodanig dat de vreemdeling daarnaar niet kan worden teruggestuurd;
- specifieke elementen van het vluchtverhaal worden ondersteund door externe bronnen (bijvoorbeeld informatie uit een ambtsbericht, van Amnesty International of van een deskundige).

Stellingen die steeds maar in één zaak voorkomen zijn:

- er zijn goede redenen waarom de vreemdeling niet direct uit het herkomstland is vertrokken/niet in een land van eerder verblijf asiel heeft aangevraagd/niet naar een land van eerder verblijf terug kan/zich niet onverwijld gemeld heeft bij de Nederlandse autoriteiten;
- de betrokken vreemdeling is hoogbejaard en heeft nergens familie om op terug te vallen.

#### ***4.3.3 Nieuwe gegevens uit bezwaargronden***

De vraag die zich dan aandient, is of er in de bezwaargronden nieuwe gegevens zijn aangedragen die daarvoor nog niet bekend waren. Onder de Vw 1994 zijn in iets meer dan de helft van de gevallen in de bezwaargronden nieuwe gegevens naar voren gebracht (58%). Voor de gevallen waarbij nieuwe gegevens aan de orde kwamen in de bezwaargronden, zien we dat dit vooral betrekking heeft op de specifieke situatie van de asielzoeker en feiten met betrekking tot vluchtelingenschap/artikel 3 EVRM.

#### **4.3.4 Hoorzittingen**

Onder de Vw 1994 bestond voor bepaalde zaken de mogelijkheid om een hoorzitting te houden in het kader van de bezwaarprocedure. Het was hierbij mogelijk gehoord te worden door een Ambtelijke Commissie van de IND, of door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACV). De taak van beide commissies was om aan de IND in individuele zaken advies te geven over de beoordeling van de asielaanvraag, vóórdat de IND een beslissing nam op het bezwaarschrift. Als bezwaar was ingediend moest in principe advies worden gevraagd aan de ACV. Hierop was een aantal uitzonderingen. Een hoorzitting door de Ambtelijke Commissie kwam vooral voor bij zaken waarbij volgens de IND niet voldoende aanneemelijk was gemaakt dat de betrokken asielzoeker bij terugkeer vervolging te vrezen had. De eventuele hoorzitting vond plaats na het indienen van de bezwaargronden, dus vóór de beslissing op bezwaar. Onder de Vw 2000 bestaat de hoorzitting in deze vorm niet.

Uit de analyse van de kwantitatieve dossiers blijkt dat voor de beslissing op bezwaar onder de Vw 1994 in totaal in iets minder dan een kwart van de zaken uit de normale asielprocedure een hoorzitting heeft plaatsgevonden (24%). Daarbij is iets vaker gehoord door de Ambtelijke Commissie (15%) dan door de ACV (9%). In geen enkele zaak is door beide commissies gehoord. Slechts in één zaak in de AC-procedure is een hoorzitting gehouden en wel door de ACV. In bijna de helft van de zaken in de normale asielprocedure is tijdens de hoorzitting nieuwe informatie naar voren gekomen (56%). De nieuwe gegevens hebben vooral betrekking op de specifieke situatie van de asielzoeker in het land van herkomst.

Slechts in 2 van de 14 kwalitatief beschreven dossiers in onze selectie heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Beide hoorzittingen hebben aanvullende informatie opgeleverd met betrekking tot het asielrelaas. In een geval heeft de advocaat naar aanleiding van de hoorzitting aanvullende documentatie ingediend, waaronder informatie uit een ambtsbericht van Buitenlandse Zaken en informatie van Amnesty International.

Uit de kwantitatief geanalyseerde zaken blijkt dat in vijf gevallen, de helft van de zaken met nieuwe informatie uit de hoorzitting, deze informatie ook daadwerkelijk gebruikt is bij de beslissing op bezwaar.

#### **4.3.5 Bezwaargronden betrokken in de beslissing op bezwaar**

Vervolgens is de vraag: zijn de ingediende bezwaargronden van invloed op de beslissing op bezwaar? Deze vraag kunnen we alleen beantwoorden voor zaken die in de normale procedure door de IND zijn afgedaan

middels een beslissing op bezwaar. Vrijwel alle zaken in onze selectie die in eerste aanleg in de AC-procedure zijn afgedaan, zijn namelijk in de bezwaarfase doorgepakt door de rechter, zodat geen IND-beslissing op bezwaar beschikbaar is.

De bezwaargronden kunnen voor de beslissing op bezwaar Vw 1994 betekenen dat de afwijzing in eerste aanleg wordt herzien en een verblijfsvergunning wordt verleend, maar ook dat de afwijzing in stand blijft. In tabel 10 in paragraaf 2.3.1 is te zien dat in 21% van de onderzochte zaken in de normale asielprocedure sprake is van inwilliging na het instellen van bezwaar. In een klein aantal van de afgewezen zaken waren echter geen bezwaargronden ingediend. Van de zaken mét bezwaargronden die zijn afgedaan in de normale procedure (71) is 23% alsnog ingewilligd en 77% opnieuw afgewezen, door de IND of de rechter (doorpakken).<sup>39</sup>

Indien de afwijzing in stand blijft, is het de vraag of de *motivering* van de afwijzing door de bezwaargronden wordt beïnvloed. Om na te gaan welke invloed de bezwaargronden onder de Vw 1994 hadden op de motivering van de afwijzende beslissing op bezwaar hebben we gekeken naar de 14 meer uitgebreid beschreven dossiers Vw 1994, waarbij in bezwaar bezwaargronden waren ingediend, terwijl de beslissing op bezwaar een afwijzing was. Uit deze kwalitatief beschreven dossiers blijkt dat in het algemeen de beslissing op bezwaar kan worden beschouwd als een herhaling van de beschikking in eerste aanleg, aangevuld met een reactie op een deel van de bezwaargronden. De herhaling van de eerste beschikking kan op verschillende manieren plaatsvinden. In 7 van de 14 beschikkingen merkt de IND-ambtenaar op dat de beschikking in eerste aanleg als herhaald en ingelast wordt beschouwd, of stelt dat in de eerste beschikking reeds op alle van belang zijnde aspecten is ingegaan. In de beslissing op bezwaar worden in deze zaken delen van de eerste beschikking ook nog letterlijk herhaald. In zes dossiers wordt niet met zoveel woorden naar de eerste beschikking verwezen, maar is de beslissing op bezwaar in grote lijnen gelijk aan de eerste beschikking of bestaat de beslissing op bezwaar bijna geheel uit een reactie op de bezwaargronden, waarbij de eerste beschikking in feite gehandhaafd blijft. In een dossier bestaat de beslissing op bezwaar alleen uit een verwijzing naar de beschikking in eerste aanleg, met de opmerking dat in bezwaar en overigens niet is gebleken dat er feiten of omstandigheden zijn die nopen tot een ander oordeel. Behalve in deze laatste zaak wordt in alle dossiers in de beslissing op bezwaar gereageerd op meerdere bezwaargronden. Slechts in enkele gevallen reageert de IND op alle bezwaargronden. Ook in de twee gevallen waarin een hoorzitting is gehouden, reageert de IND op een deel van de nieuwe gegevens die daarin naar voren zijn gebracht.

<sup>39</sup> Van alle beslissingen na bezwaargronden (AC- plus normale procedure) is 14% een inwilliging (zie tabel 10).

Los van de reactie op de bezwaargronden bevat de beslissing op bezwaar in vier zaken een motivering die niet voorkwam in de beschikking in eerste aanleg. Dit betreft meestal een motivering voor het niet verlenen van een VVTV. Uiteindelijk blijven er drie zaken over waarin het niet verlenen van een VVTV noch in de beschikking in eerste aanleg noch in de beslissing op bezwaar gemotiveerd wordt.

Hoe reageert de IND nu op verschillende typen argumenten van de rechtsbijstand? Hieronder wordt deze vraag beantwoord voor elk type argument uit de bezwaargronden dat in meer dan één zaak is voorgekomen. Daarbij wordt ook de nieuwe informatie uit de hoorzittingen betrokken. In elke beschikking kunnen verschillende typen argumenten en categorieën van reacties voorkomen.

Type 1 (n=9)

*'er is wel degelijk reden om aan te nemen dat de vreemdeling persoonlijk moet vrezen voor vervolging'*

Bij een argumentatie van dit type reageert de IND op een deel van de aanvullende uitleg in bezwaargronden en/of hoorzitting omtrent het vluchtverhaal, terwijl een ander deel door de IND wordt genegeerd. Uit het dossier kan niet worden afgeleid waarom de IND op bepaalde nieuwe details wel en op andere niet reageert. Het lijkt erop dat de aanvullingen niet altijd even relevant zijn voor de conclusie van de IND. In enkele gevallen is het negeren van bepaalde informatie echter wel bevreedend, zoals in het geval waarin de IND in de beslissing op bezwaar stelt dat de vreemdeling de inhoud van een dreigbrief niet kent, terwijl in de bezwaargronden informatie over die inhoud is verstrekt.

De reactie van de IND houdt in driekwart van de gevallen in dat men (bepaalde delen van) het vluchtverhaal nog steeds niet aannemelijk vindt. De bezwaargronden hebben de twijfel van de IND niet kunnen wegnemen. Men is niet overtuigd van de ernst of oorzaak van de gestelde problemen en/of van het realiteitsgehalte van de gestelde vrees voor vervolging. Er zijn bijvoorbeeld nog steeds 'te weinig concrete aanwijzingen' of de vrees voor vervolging is 'slechts gebaseerd op een vermoeden'. In de overige zaken verwijst de IND alleen naar de eerste beschikking of stelt dat niet een persoonlijke vrees voor vervolging maar de algehele situatie in het land van herkomst het vluchtmotief vormt, hetgeen niet tot vluchtelingenstatus kan leiden.

Type 2 (n=7)

*'er is wel degelijk reden om aan te nemen dat de vreemdeling bij terugkeer naar het land van herkomst het risico loopt te worden onderworpen aan een behandeling die in strijd is met artikel 3 EVRM'*

In een geval beargumenteert de rechtsbijstand deze stelling niet met nieuwe argumenten en herhaalt de IND dan ook de reactie uit de eerste beschikking. In de andere gevallen wordt de IND door de aanvullende informatie in de bezwaargronden over de situatie van de vreemdeling niet op andere gedachten gebracht.

De reactie van de IND bestaat hier meer dan bij het vorige type argumenten uit globale zinnen, zoals 'op basis van de verklaringen van (-) kan niet worden aangenomen dat...' Ook hier wordt eenmaal gesteld dat een beroep op de algehele situatie in het herkomstland onvoldoende is. Net als bij het vorige type argumentatie is het in enkele gevallen bevreedend dat bepaalde nieuwe informatie wordt genegeerd.

Type 3 (n=7)

*'er is wel degelijk reden om aan te nemen dat de autoriteiten geen bescherming kunnen of willen bieden tegen personen die de vreemdeling bedreigen'*

Bij dit type argumentatie reageert de IND in enkele gevallen helemaal niet op nieuwe informatie. De overige twee categorieën van reacties die we hebben aangetroffen op argumenten uit bezwaargronden en/of hoorzitting zijn:

- het is niet aannemelijk of het is niet vast komen te staan dat de autoriteiten geen bescherming kunnen of willen bieden;
  - uit een ambtsbericht blijkt dat er wel beschermingsmogelijkheden zijn.
- In dit laatste geval is eenmaal sprake van een verschil in interpretatie tussen rechtsbijstand en IND van hetzelfde ambtsbericht.

Type 4 (n=8)

*'het binnenlands vestigingsalternatief dat de IND veronderstelt is voor de vreemdeling geen optie'*

In reactie op dit type argumenten in de bezwaargronden werpt de IND in de meeste gevallen informatie uit een ambtsbericht tegen, overigens zonder altijd te reageren op de specifieke tegenwerpingen van de rechtsbijstand. Gesteld wordt dat uit het ambtsbericht blijkt dat er een binnenlands vestigingsalternatief is en dat de vreemdeling niet behoort

tot een van de risicogroepen of dat zijn of haar verklaringen niet leiden tot de conclusie dat er geen vestigingsalternatief zou zijn. In enkele andere gevallen verwijst de IND niet naar een ambtsbericht maar houdt vol dat er een binnenlands vestigingsalternatief is. In een geval reageert de IND helemaal niet op een argumentatie van dit type.

Type 5 (n=4)

*‘de algehele situatie in het land of de regio van herkomst is zodanig dat de vreemdeling daarnaar niet kan worden teruggestuurd’*

Het al dan niet kunnen terugsturen van vreemdelingen naar het land van herkomst wordt door de IND beargumenteerd in het kader van de mogelijkheden om in het land van herkomst bescherming te krijgen van de autoriteiten en/of het binnenlands vestigingsalternatief. In de vier gevallen waarin de algehele situatie in het herkomstland in de bezwaargronden is aangevoerd, reageert de IND met een verwijzing naar een ambtsbericht of brief van de toenmalige bewindspersoon waaruit dergelijke beschermingsmogelijkheden of een binnenlands vestigingsalternatief blijken. Tweemaal wordt daarnaast gesteld dat een beroep op de algehele situatie in het herkomstland niet leidt tot vluchtelingenschap.

Type 6 (n=5)

*‘specifieke elementen van het vluchtverhaal worden ondersteund door externe bronnen’*

De reactie van de IND op informatie uit externe bronnen in de bezwaargronden varieert van negeren tot afwijzen, omdat de documentatie bijvoorbeeld onvoldoende persoonlijk zou zijn of omdat wat volgens de rechtsbijstand aannemelijk is, volgens de IND niet vaststaat.

Type 7 (n=4)

*‘uitleg voor het ontbreken van (echte) documenten met betrekking tot identiteit en/of reisroute’*

Waar de rechtsbijstand stelt dat de vreemdeling de gevraagde documenten niet meer heeft of nooit heeft gehad en dat dit niet toerekenbaar is, stelt de IND eenmaal dat dit voor eigen rekening van de vreemdeling komt. Tegenstrijdige verklaringen maken onaannemelijk dat dit de vreemdeling niet toe te rekenen is. In het tweede dossier waar dit speelt, wordt alleen in de minuut gesteld dat er sprake is van tegenstrijdige en onaannemelijke verklaringen in deze.

In de zaak waarin de rechtsbijstand stelt dat de door de IND vermeende vervalsing van een document niet is bewezen, wordt hierop wederom alleen in de minuut gereageerd: de onechtheid is inderdaad niet bewezen, maar nieuwe informatie in de bezwaargronden inzake de documenten is volgens de IND ongeloofwaardig.

In de zaak waarin de IND heeft geconcludeerd dat sprake was van 'manifest bedrog' stelt het bezwaarschrift dat de informatie uit het individuele ambtsbericht niet klopt en wordt de vermeende tegenstrijdigheid in de verklaringen uitgelegd. De reactie van de IND luidt dat het ambtsbericht onvoldoende wordt bestreden en dat de ongeloofwaardigheid niet wordt weggenomen door wat de IND als een pure herhaling van de verklaringen beschouwt.

#### ***4.3.6 Invloed bezwaargronden op de motivering van de inwilliging***

Wordt de inwilligende beslissing op bezwaar beïnvloed door de bezwaargronden? Deze vraag kunnen we slechts op basis van vijf kwalitatief beschreven dossiers beantwoorden.

In drie van de vijf gevallen is de beslissing op bezwaar van de IND duidelijk een reactie op een of enkele van de bezwaargronden. In twee gevallen repareert de IND daarbij iets wat eerder in het beslistraject verkeerd lijkt te zijn gegaan, namelijk het tegenwerpen van te lang verblijf in een derde land tijdens de reis, terwijl de IND de reisroute niet kent, respectievelijk onvoldoende doorvragen op bepaalde aspecten van het asielrelaas. In het derde geval stelt de minuut dat het feit dat de IND een onderzoek bij Bureau Medische Advisering heeft opgestart suggereert dat er een (door de betreffende ambtenaar betwijfeld) verband bestaat tussen de gestelde gebeurtenissen en de medische problematiek van de vreemdeling. Om deze reden wordt een VTV verleend. In een andere zaak waarin een VTV wordt gegeven is niet geheel duidelijk of de bezwaargronden met extra uitleg aangaande de opgelopen trauma's en te verwachten risico's voor de vreemdeling bij terugkeer daarbij een rol hebben gespeeld. Ten slotte blijken in een laatste dossier niet zozeer de bezwaargronden als wel bepaalde nieuwe informatie uit de hoorzitting, in combinatie met een ambtsbericht, tot het verlenen van een VTV te hebben geleid.

#### ***4.3.7 Samenvatting Vw 1994 – normale asielprocedure***

De invloed van de bezwaargronden op de beslissing op bezwaar kan blijken uit het alsnog inwilligen van het asielverzoek en uit de aangepaste argumentatie in de beslissing op bezwaar. Van alle asielverzoeken met bezwaargronden die in de normale procedure zijn afgedaan (zowel de meer als de minder uitgebreid door ons beschreven dossiers) is 23% bij de beslissing op bezwaar alsnog ingewilligd en 77% opnieuw afgewezen, door de IND of de rechter (doorpakken).



De invloed van de argumenten in de bezwaargronden op de afwijzende beslissing op bezwaar in de 14 meer uitgebreid beschreven dossiers, wordt bepaald door de inhoud van die bezwaargronden en de reactie daarop van de IND. In de bezwaargronden reageert de rechtsbijstand namens de vreemdeling op een deel van de argumenten in de beschikking in eerste aanleg. De reacties richten zich met name op die argumenten die de IND heeft gebruikt om de A-status te weigeren. In minder dan de helft van de dossiers wordt ook op het niet-verlenen van een van de andere statussen gereageerd. Het type argumenten is vrijwel gelijk aan die welke in de zienswijzen onder de Vw 2000 naar voren worden gebracht. De rechtsbijstand stelt dat bepaalde argumenten van de IND niet houdbaar zijn. Daarbij brengt men vrijwel altijd een combinatie naar voren van reeds eerder verstrekte informatie die anders geïnterpreteerd of gewogen zou moeten worden, als aanvullende informatie of uitleg over aspecten van het vluchtverhaal. Zelden wordt alsnog een nieuw document ingediend.

De beslissing op bezwaar die volgt op de bezwaargronden kan vervolgens in het algemeen worden beschouwd als een herhaling van de beschikking in eerste aanleg, aangevuld met een reactie op een deel van de bezwaargronden, en indien van toepassing een deel van de nieuwe informatie uit de hoorzitting. Slechts in enkele gevallen reageert de IND op alle bezwaargronden. Daardoor wordt soms mogelijk relevante informatie die door de rechtsbijstand wel wordt ingebracht, genegeerd. In sommige zaken bevat de beslissing op bezwaar een motivering die niet voorkwam in de beschikking in eerste aanleg, meestal een motivering voor het niet verlenen van een VVTV. Deze laatste gang van zaken maakt het onmogelijk dat in de bezwaargronden op deze motivering zou zijn gereageerd. Het feit dat de IND in de beschikking in eerste aanleg niet alle deelbeslissingen motiveert, de rechtsbijstand niet op alle punten van de IND reageert, en de IND in de beslissing op bezwaar vervolgens weer niet reageert op alle argumenten van de rechtsbijstand, betekent voor de vreemdeling dat de mogelijke invloed op het standpunt van de IND in de beslissing op bezwaar kleiner is dan deze zou kunnen zijn.

De reactie van de IND op de verschillende stellingen van de rechtsbijstand houdt in zijn algemeenheid in dat men bepaalde delen van het vluchtverhaal nog altijd niet geloofwaardig, aannemelijk, of voldoende zwaarwegend vindt. Daarnaast wordt in veel gevallen informatie uit een ambtsbericht van Buitenlandse Zaken tegengeworpen. Ook de verklaringen voor het ontbreken van documenten worden van de hand gewezen. Het blijkt dat de 'meningsverschillen' tussen de IND en de rechtsbijstand zich vaak richten op de aannemelijkheid en de weging van bepaalde aspecten van het asielrelaas. Volgens de rechtsbijstand is een bepaalde gebeurtenis wel aannemelijk of zwaarwegend, volgens de IND niet. In beide gevallen is het standpunt vaak moeilijk hard te maken, en wekt de uitwisseling van standpunten de indruk van een welles-nietesdiscussie.

Ook valt op dat informatie uit een ambtsbericht van Buitenlandse Zaken het in voorkomende gevallen 'wint' van de lezing van de asielzoeker.

Bij de bestudeerde zaken die zijn ingewilligd, hebben de bezwaargronden in een aantal gevallen duidelijk bijgedragen aan het alsnog verlenen van een verblijfsvergunning. Het aantal zaken is echter te klein om een duidelijk patroon te ontwaren ten aanzien van het type bezwaargronden met de meeste kans op 'succes'.

#### **4.4 Ervaringen uit het veld: resultaten van de Delphi-vragenlijst**

Zoals we in hoofdstuk 1 al aangaven, hebben we naast de kwantitatieve en kwalitatieve dossieranalyse ook informatie over de onderzoeksvragen gezocht door middel van een Delphi-onderzoek. In de eerste ronde is door middel van een schriftelijke vragenlijst met open vragen aan de respondenten gevraagd hun meningen en ervaringen te geven in het kader van vergelijkingen van de zorgvuldigheid van asielbeslissingen genomen onder de Vw 2000 in de normale procedure en in de AC-procedure, en de Vw 1994. In de tweede ronde is een aantal van deze antwoorden uit de eerste ronde aan de deelnemers voorgelegd. Het ging hierbij alléén om visies van deelnemers die een verbetering van de zorgvuldigheid constateerden óf die de ontwikkelingen als een verslechtering zagen. Opinies van respondenten over onveranderde zorgvuldigheid zijn hierbij buiten beschouwing gelaten. Doel was om na te gaan in hoeverre de deelnemers de omschreven meningen en gevolgtrekkingen van andere respondenten deelden. Als respondenten het eens waren met de gegeven standpunten, is ook gevraagd in welke procedure (AC-, normale of beide) zij dit verschijnsel waarnamen. Daarnaast hebben we gevraagd in hoeverre zij dit knelpunt/deze verbetering van belang achtten voor de zorgvuldigheid van de asielbeslissingen. Indien deelnemers (een deel van) de voorgelegde mening of een oorzakelijk verband dat daarin verwoord was niet correct vonden, is hen gevraagd hier in te vullen dat zij het niet eens waren met het standpunt. Andere opties waren 'neutraal' en 'geen mening/niet van toepassing'. Deze laatste optie kon ook gebruikt worden indien de betrokkene geen ervaring of indrukken op dit terrein had. De belangrijkste resultaten uit het Delphi-onderzoek worden hieronder besproken.

##### **4.4.1 *Vergelijking tussen de asielbeslissingen in de AC-procedure en de normale procedure onder de Vw 2000***

In de vergelijking tussen de AC- en de normale procedure onder de Vw 2000 sprak bijna tweederde van de deelnemers<sup>40</sup> uit eigen ervaring

<sup>40</sup> Hoewel er in de tweede ronde van de Delphi-methode 22 deelnemers waren hebben niet alle respondenten elke vraag beantwoord. Hierdoor zijn verschillen in aantallen zichtbaar.

(12 van de 19), een kwart (5 van de 19) uit een combinatie van praktijk en algemene indrukken en de rest alleen op basis van algemene indrukken. Hieronder worden de belangrijkste bevindingen besproken, uitgesplitst naar argumenten waarom de AC-procedure minder zorgvuldig zou zijn dan de normale procedure en stellingen die het tegendeel beweren.

*AC-procedure minder zorgvuldig dan de normale procedure onder de Vw 2000*

De eerste stelling betreft een verband tussen de motivering van het voornemen en de mogelijkheid voor de rechtsbijstandverlener om hierop te reageren. *'Het AC-voornemen is onvoldoende gemotiveerd: het is óf zeer summier samengesteld óf het bestaat uit een kruisjes-formulier. Daardoor kan de rechtsbijstandverlener daar niet (behoorlijk) inhoudelijk op reageren.'*

De helft van de respondenten (11 van de 22) is het hiermee eens en iets minder dan een kwart juist niet. De rest is verdeeld tussen een neutrale houding ten aanzien van de stelling of heeft geen mening. Wat opvalt is dat bijna alle IND-beslismedewerkers (4 van de 5) van mening zijn dat de voornemenprocedure in de AC inderdaad tot gevolg heeft dat er minder inhoudelijk op gereageerd kan worden door de gemachtigde van de asielzoeker. Van de rechtsbijstandverleners zélf is ook een meerderheid (3 van de 5) het eens met deze redenering. Beide medewerkers van VluchtelingenWerk kunnen zich vinden in de stelling, terwijl de vreemdelingenrechters verdeeld zijn. De gemachtigden van de minister,<sup>41</sup> ten slotte, hebben óf geen mening óf zijn het niet eens met het gestelde.

De volgende stelling is: *'De AC-beschikkingen zijn onvoldoende gemotiveerd: er wordt weinig of nauwelijks ingegaan op de zienswijze.'* Hier zijn minder deelnemers het mee eens dan bij de vorige vraag, maar nog steeds ruim éénderde (9 van de 22). Iets minder respondenten kunnen zich niet vinden in deze uitspraak (7 van de 22). Iets meer dan de helft van de rechtsbijstandverleners en beide medewerkers van VluchtelingenWerk herkennen de geschetste situatie terwijl de IND-beslismedewerkers dit keer verdeeld zijn (1 mee eens, 2 oneens, 3 geen mening). Ook de gemachtigden van de minister en vreemdelingenrechters zijn niet eensgezind.

*In de zwaardere zaken is er in het AC onvoldoende tijd voor een substantiële rechtsbijstandverlening (bijv. bespreking van het eerste en nader gehoor, en het indienen van een goed gemotiveerde zienswijze). Dat kan ertoe leiden dat er onvoldoende rekening gehouden wordt met het standpunt van de asielzoeker in de beoordeling van zijn aanvraag.* Slechts een paar respondenten kunnen zich niet in deze stelling vinden (3 van de 22). Meer dan de helft van de deelnemers is het er wél mee eens (13 van de 22). In deze groep bevinden zich alle rechtsbijstandverleners en beide medewerkers

41 Hieronder vallen de IND-Procesvertegenwoordiging en de Landsadvocaat.

van VluchtelingenWerk. Daarnaast is echter ook de meerderheid van de vreemdelingenrechters het ermee eens en vinden een paar IND-beslismedewerkers ook dat in deze zaken onvoldoende rekening wordt gehouden met het standpunt van de asielzoeker in de beoordeling van zijn aanvraag.

De volgende redenering heeft betrekking op het halen van termijnen en de gevolgen die dat zou (kunnen) hebben op het doen van onderzoek door de IND: *‘Door het streven om de AC-termijnen te halen bestaat er voor de IND slechts een beperkte mogelijkheid om (nader) onderzoek te doen in individuele zaken, of het onderzoek wordt vanwege beperkte tijd minder zorgvuldig gedaan.’* Een ruime meerderheid (15 van de 22) is het hiermee eens. Slechts een paar respondenten kunnen zich niet vinden in de uitspraak (3 van de 22), hebben geen mening (3 van de 22) of staan er neutraal tegenover (1 van de 22). De rechtsbijstand, VluchtelingenWerk en de vreemdelingenrechters zijn bijna unaniem vóór de redenering. Het blijkt dat ook de meerderheid van de IND-beslismedewerkers zich hierbij aansluit. De gemachtigden van de minister zijn het óf oneens, of hebben geen mening over deze uitspraak.

De laatste uitspraak die betrekking heeft op de vermeende slechtere zorgvuldigheid in de AC- dan in de normale procedure luidt: *‘Er bestaat in de AC-procedure voor de asielzoekers slechts een beperkte mogelijkheid om bewijsmateriaal te overleggen of nadere toelichting te geven over hun asielrelaas.’*

Net als bij de vorige uitspraak vindt ruim tweederde (15 van de 22) dat dit klopt. Een enkeling (2 van de 22) vindt het incorrect. De opties ‘neutraal’ en ‘geen mening’ zijn ook door enkele deelnemers aangekruist. Van de IND-beslismedewerkers spreekt niemand deze stelling tegen. Zij zijn het er óf mee eens of staan er neutraal tegenover. De rechtsbijstand, VluchtelingenWerk en de vreemdelingenrechters scharen zich bijna allemaal achter de stelling. De gemachtigden van de minister, ten slotte, zijn verdeeld.

*De AC-procedure is zorgvuldiger dan de normale procedure onder de Vw 2000* Hier wordt een voorgelegde argumentatie besproken die uitgaat van een zorgvuldigere motivering in de AC- dan in de normale procedure. *‘Omdat de IND de aanvraag toch in de AC-procedure af wil doen is de motivering van het voornemen in het AC over het algemeen grondiger om te voorkomen dat de zienswijze aanleiding geeft tot alsnog de asielzoeker naar de normale procedure door te verwijzen.’* De meningen over deze stelling zijn verdeeld. Net iets minder dan de helft van alle deelnemers uit de tweede ronde is het er niet mee eens (10 van de 22). Iets meer dan een kwart kan zich hier wel in vinden (6 van de 22). Ook staan een paar respondenten er neutraal tegenover of had geen mening (3 van de 22). De rechtsbijstand is verdeeld, terwijl het merendeel van de IND-beslismedewerkers aangeeft dat deze

veronderstelling niet juist is. De helft van de vreemdelingenrechters staat neutraal tegenover deze uitspraak en de rest is verdeeld. Onder de gemachtigden van de minister die op deze uitspraak een reactie hebben gegeven, lopen de meningen ook sterk uiteen.

#### **4.4.2 *Vergelijking tussen de beslissing Vw 2000 en de beschikking in eerste aanleg Vw 1994***

Van de deelnemers<sup>42</sup> die op (ten minste een deel van) de vragen antwoorden hebben gegeven met betrekking tot de vergelijking tussen de asielbeschikking en de beschikking in eerste aanleg, spreekt de helft (11 van de 21) uit praktijkervaring, baseert iets minder dan een kwart (5 van de 21) de uitspraken op een combinatie van werkervaringen en algemene indrukken en betreft het bij eenzelfde aantal alleen algemene indrukken. Zoals vermeld is, indien van toepassing, aan dezelfde personen de vraag voorgelegd in welke procedure (AC, normale of beide) zij dit aspect van toepassing achten.

Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen, onderverdeeld in opinies die uitgaan van minder zorgvuldige asielbeslissingen op bepaalde aspecten onder de Vw 2000 en meningen die reflecteren dat bepaalde aspecten van asielbeslissingen onder deze wet juist zorgvuldiger zijn dan de beschikking in eerste aanleg onder de Vw 1994. Ten slotte volgen de stellingen die elkaar op bepaalde punten in dat verband tegenspreken.

##### *Beslissing Vw 2000 minder zorgvuldig*

Eén van de voorgelegde stellingen luidt: *‘Door het veranderen van het AC-criterium van “flinterdunne” zaken naar “zorgvuldige afdoening binnen 48 procedures” worden er onder de Vw 2000 in het AC vaker inhoudelijk zwaardere zaken afgedaan.’* Het merendeel van de respondenten is het met deze stelling eens (18 van de 21).

##### *Beslissing Vw 2000 is zorgvuldiger dan Vw 1994*

12 van de 22 respondenten zijn het eens met de volgende stelling: *‘Door een goed gemotiveerde zienswijze heeft de IND meer informatie over het asielrelaas en neemt daardoor een beter gemotiveerde, zorgvuldigere beslissing in vergelijking met de beschikking in eerste aanleg onder de Vw 1994.’* Binnen de groep die zich hierin kon vinden zijn alle beroepsgroepen vertegenwoordigd, waaronder het merendeel van de IND-beslismedewerkers. De rechtsbijstandverleners zijn evenals de respondenten van VluchtelingenWerk en de vreemdelingenrechters verdeeld over deze stelling. Het aantal personen dat het níét eens is met de gegeven opinie bedraagt ongeveer een derde (6 van de 20). De overigen hebben óf geen mening (2) óf staan neutraal tegenover de stelling (2).

<sup>42</sup> Hoewel er in de tweede ronde van de Delphi-vragenlijst 22 deelnemers meededen, hebben niet alle respondenten elke vraag beantwoord. Hierdoor zijn verschillen in aantallen zichtbaar.

De volgende stelling heeft te maken met het ontbreken van de bezwaarfase: *‘Omdat er in de voornemenprocedure geen bezwaarfase (een “herkansing” voor de asielzoeker) meer is, motiveert de IND de huidige asielbeslissingen grondiger en zorgvuldiger. Onder de Vw 1994 kon de IND een goede motivering uitstellen, omdat de asielzoeker toch nog in bezwaar kon gaan.’* Over dit voorgestelde oorzakelijke verband lopen de meningen sterk uiteen. Ongeveer een kwart van de respondenten is het met deze stelling eens (5 van 21), terwijl een bijna gelijk aantal (6 van de 21) zich niet kan vinden in het gestelde oordeel. Eenderde van de respondenten staat hier neutraal tegenover (7 van de 21). Het blijkt hierbij dat er geen duidelijke scheidslijn tussen beroepsgroepen zichtbaar is. Zowel binnen de IND, de gemachtigden van de minister,<sup>43</sup> als de rechtsbijstand is verschil van mening over deze stelling.

Een volgende stelling luidt: *‘Omdat de rechtshulpverlener nog vóór de beschikking kan reageren op het voornemen, motiveert de IND in het algemeen het voornemen grondiger in vergelijking met een gemiddelde beschikking in primo onder de Vw 1994.’* Ook deze uitspraak leidt tot wisselende reacties. Iets meer dan éénderde vindt de stelling correct (8 van de 22) en net iets minder gaat hier juist niet mee akkoord (6 van de 22). Van alle beroepsgroepen is er minstens één vertegenwoordigd in de groep die zich wél kan vinden in de uitspraak. Hieronder bevindt zich een kleine meerderheid van IND-beslismedewerkers. Ook de gemachtigden van de minister stemmen veelal in. De rechtsbijstandverleners en respondenten van VluchtelingenWerk zijn, samen met de vreemdelingenrechters, wederom niet eensgezind.

Een laatste stelling waarbij uitgegaan is van een verbetering van de zorgvuldigheid is: *‘De vreemdeling heeft, naar aanleiding van het voornemen, via de zienswijze, al voor de eerste beschikking een serieuze mogelijkheid een standpunt in te nemen en nog gegevens in te brengen. Onder de Vw 1994 gebeurde dit (voor de eerste beschikking) vooral met correcties en aanvullingen.’* Ook hierover bestaat grote verdeeldheid. De personen die het hier niét mee eens zijn (8 van de 22), zijn qua aantal ongeveer gelijk aan de respondenten die zich wél kunnen vinden in het gestelde (9 van de 22). Hierbij komt duidelijk naar voren dat de meerderheid van de IND-beslismedewerkers het duidelijk wel eens is met de stelling maar dat niemand van de rechtsbijstand deze mening deelt. De respondenten van VluchtelingenWerk zijn net als de vreemdelingenrechters verdeeld.

43 Hieronder vallen de IND-procesvertegenwoordiging en de Landsadvocaat

*Tegengestelde stellingen*

Tijdens de eerste ronde heeft een aantal respondenten argumenten gegeven die haaks stonden op die van andere deelnemers. Beide meningen zijn in de tweede ronde voorgelegd om na te gaan wat de opinie van de overige participanten hierover is of dat opvattingen wellicht bijgesteld zouden worden. Het ging hierbij om stellingen aangaande het gebruik van sjablonen en het effect hiervan op de zorgvuldigheid. De eerste stelling in dit verband betreft de volgende: *'De beslisambtenaren vallen onder de Vw 2000 vaker terug op de sjablonen/standaardargumenten dan onder de Vw 1994. Daardoor worden asielrelazen als ongeloofwaardig afgedaan met onvoldoende motivering (bijv. geen documenten dan premisse van ongeloofwaardigheid).'* Hierbij is een duidelijk patroon tussen de professies zichtbaar: ongeveer éénderde van de deelnemers (8 van de 22), bestaande uit alle IND'ers en de gemachtigden van de minister, is het niet eens met deze gevolgtrekking. Eenzelfde aantal, bestaande uit bijna alle rechtshulpverleners, iemand van VluchtelingenWerk en de helft van de vreemdelingenrechters, kan zich hier juist wel in vinden.

Respondenten waarderen de gedeeltelijk tegengestelde uitspraak ook verschillend. Het gaat hierbij om de volgende: *'Onder de Vw 1994 bestond de beschikking in eerste aanleg vaker uit sjablonen/standaardargumenten. Onder de Vw 2000 reageert de IND in de beschikking inhoudelijk op het standpunt van de vreemdeling.'* Hiermee is iets minder dan de helft van de respondenten het niét eens (9 van de 22). De rest is ongeveer gelijk verdeeld tussen de groep die de mening wél deelt (4 van de 22), zij die er neutraal tegenover staan (5 van de 22) en de overigen die er geen mening over hebben (4 van de 22). De eenduidigheid binnen de beroepsgroepen is bij deze stelling niet zo duidelijk herkenbaar als bij de vorige. Hoewel een kleine meerderheid van IND-beslismedewerkers (3 van de 5) zich negatief uitlaat over dit voorgestelde verband zijn enkelen een andere mening toegedaan. Ook onder de gemachtigden van de minister bestaat geen eenduidige overeenstemming. Dit geldt ook voor de rechtsbijstandverleners en de vreemdelingenrechters.

**4.4.3 *Vergelijking beslissing Vw 2000 met beslissing op bezwaar Vw 1994***

Van de deelnemers die op (ten minste een deel van) de vragen geantwoord hebben over de vergelijking tussen de beslissing onder de Vw 2000 en de beslissing op bezwaar onder de Vw 1994, spreekt iets meer dan tweederde (12 van de 17) uit praktijkervaring, gaat het bij een paar (2 van de 17) om een combinatie van praktijk en algemene indrukken en baseert een enkeling zich alleen op algemene indrukken (3 van de 17).<sup>44</sup>

44 Hoewel er in de tweede ronde van de Delphi-vragenlijst 22 deelnemers meededen, hebben niet alle respondenten elke vraag beantwoord. Hierdoor zijn verschillen in aantallen zichtbaar.

Daar waar van toepassing, is aan de respondenten die het met de gegeven stelling eens waren de vraag voorgelegd in welke procedure (AC, normale of beide) zij het gestelde verschijnsel of verband vooral van toepassing achten.

*Beslissing Vw 2000 minder zorgvuldig*

Een aantal uitspraken uit de eerste Delphi-vragenlijst kunnen in de tweede ronde rekenen op grote steun van de hele groep respondenten. Eén van deze uitspraken betrof: *'De mogelijkheid tot het nader horen van de vreemdelingenzaken is weggevallen. De hoorzitting gaf, in vergelijking met een schriftelijke zienswijze, de vreemdeling veel extra mogelijkheden tot nadere toelichting, eventuele toevoeging van feiten en verduidelijking van de asielaanvraag. Na het indienen van de zienswijze wordt vrijwel nooit gehoord.'* Meer dan driekwart van de ondervraagden is het hiermee eens (17 van de 22). Van de rest is een klein aantal het niet met de stelling eens (2 van de 22), en een gelijk aantal staat er neutraal tegenover (2 van de 22). Hierbij is duidelijk dat de meeste IND-beslismedewerkers zich kunnen vinden in de stelling en dat de gemachtigden van de minister<sup>45</sup> zich verdeeld opstellen. De rechtsbijstandverleners<sup>46</sup> zijn het er, samen met VluchtelingenWerk en de meerderheid van de vreemdelingenrechters, mee eens dat de hoorzitting in vergelijking met de zienswijze extra informatie op tafel brengt.

Een andere stelling met betrekking tot de afschaffing van de hoorzitting en de negatieve invloed die dat op de zorgvuldigheid gehad zou hebben, kan ook rekenen op steun van een meerderheid van de respondenten (13 van de 22). *'Een beter nader gehoor kan het afschaffen van de hoorzitting door de Ambtelijke Commissie of de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken slechts voor een deel compenseren. Het voordeel van de hoorzitting was dat het verhaal van de asielzoeker al op papier stond en daardoor de leden van de commissie gerichte vragen aan de vreemdeling konden stellen ter toelichting en verduidelijking van het asielrelaas.'* In vergelijking met de vorige stelling kan een iets groter percentage zich niet vinden in deze uitspraak (5 van de 22). De rechtsbijstandverleners en VluchtelingenWerk scharen zich vooral bij de respondenten die ermee instemmen. De IND-beslismedewerkers en de gemachtigden van de minister hebben binnen hun beroepsgroep uiteenlopende meningen. De vreemdelingenrechters neigen meer naar goedkeuring van het geponeerde standpunt.

Aan de respondenten van de tweede Delphi-vragenlijst is ook de volgende stelling aangaande het gebruik van standaardargumenten voorgelegd:

<sup>45</sup> Hieronder vallen de IND-procesvertegenwoordiging en de Landsadvocaat.

<sup>46</sup> Hieronder vallen rechtsbijstandverleners van de SRA en een advocaat.



*'De beslissingen onder de Vw 2000 zijn vaker met standaardargumenten gemotiveerd. De beslissingen op bezwaar werden door de IND grondiger gemotiveerd op basis van het bezwaarschrift.'* Hier is bijna de helft van de deelnemers (10 van de 22) het niet mee eens. Iets minder dan een kwart (5 van de 22) kan zich wel vinden in de stelling en een zelfde aantal (5 van de 22) staat er neutraal tegenover. De rest heeft geen mening. Als opstellers van de beslissingen vinden alle IND-beslismedewerkers deze opvatting incorrect. Zij krijgen bijval van het merendeel van de gemachtigden van de minister. Binnen de overige beroepsgroepen heerst verdeeldheid.

Een stelling aangaande de reactiemogelijkheid van de asielzoeker betreft de volgende: *'In de voornemenprocedure valt de reactiemogelijkheid voor de vreemdeling weg indien hij (om wat voor reden dan ook) niet in staat is geweest een zienswijze in te dienen. Omdat er geen bezwaarfase meer is, krijgt de vreemdeling geen nieuwe kans om zijn verhaal naar voren te brengen.'* Hier is bijna tweederde van de respondenten het mee eens. De medewerkers van VluchtelingenWerk en de vreemdelingenrechters zijn redelijk eensgezind in hun oordeel dat de uitspraak klopt. Opmerkelijk hierbij is echter de grote interne variatie binnen de overige beroepsgroepen. Zo lopen de meningen binnen de IND-beslismedewerkers, de gemachtigden van de minister en de rechtsbijstandverleners sterk uiteen. Bij al deze beroepsgroepen is ongeveer de helft het wel en de andere helft het niet eens met deze stelling.

Een laatste redenering die uitgaat van een verslechtering van de beslissing onder de Vw 2000 in vergelijking met de beslissing op bezwaar onder de Vw 1994: *'In de AC-voornemenprocedure wordt de vreemdeling voor grote bewijsopdrachten geplaatst die binnen korte termijnen onmogelijk op te lossen zijn. Onder de Vw 1994 kon de asielzoeker na de afwijzing van zijn asielaanvraag alsnog in bezwaar gaan (na een toegewezen voo-aanvraag) en eventueel bewijsstukken verzamelen of nader gehoord worden. Daarom mist de AC-voornemenprocedure de waarborgen van de Awb die de bezwaarfase heeft.'* Ook hier is tweederde het mee eens (12 van de 19) en kan bijna een kwart (5 van de 19) zich niet vinden in de stelling. De rechtsbijstand en VluchtelingenWerk laten zich er vooral instemmend over uit. De gemachtigden van de minister laten echter veelal een tegengesteld geluid horen. Een meerderheid van de IND-beslismedewerkers is het er juist wél mee eens dat de AC-voornemenprocedure de waarborgen van de Awb mist die onder de bezwaarfase aanwezig waren.

#### *Beslissing Vw 2000 zorgvuldiger*

In de eerste ronde van het Delphi-onderzoek heeft een aantal respondenten aangegeven dat de asielbeslissing onder de Vw 2000 in bepaalde opzichten juist zorgvuldiger zou zijn dan de beslissing op bezwaar onder de Vw 1994. Een aantal van deze uitspraken is ook in de tweede ronde

voorgelegd aan alle deelnemers. Hieronder worden drie stellingen met deze strekking besproken.

*'In de huidige beslissingen wordt grondiger ingegaan op de argumenten in de zienswijze. De beslissing op bezwaar was vaak een herhaling van de beschikking in primo en er werd niet ingegaan op de argumenten uit het bezwaarschrift.'* Het overgrote deel van de respondenten (15 van de 22) is het met deze stelling oneens. Slechts een enkeling (2 van de 22) is het hier wél mee eens. De helft van de vreemdelingenrechtchers geeft aan neutraal tegenover deze opinie te staan. Afgezien daarvan heerst er zowel binnen als tussen de beroepsgroepen een redelijke overeenstemming over de onjuistheid van de stelling.

Een ander aspect van de Vw 2000 dat in de tweede ronde aan de orde komt, is het volgende: *'Via de zienswijze komt meer informatie naar voren met betrekking tot het asielrelaas in vergelijking met het bezwaarschrift.'* Met deze stelling is iets meer dan de helft (12 van de 22) het niet eens. Hieronder bevinden zich ook een meerderheid van de IND-beslismedewerkers en de helft van de gemachtigden van de minister. De rechtsbijstand is het óf niet eens met de stelling óf heeft hier geen mening over.

De laatste stelling die hier besproken wordt, houdt verband met de snelheid waarmee asielbeslissingen worden genomen: *'Onder de voornameprocedure worden de asielaanvragen sneller beoordeeld in vergelijking met de bezwaarprocedure. Dit komt ten goede aan de zorgvuldigheid.'* In vergelijking met de voorgaande stellingen zijn de meningen hierover wat meer verdeeld. Hoewel iets minder dan de helft zich niet kan vinden in deze uitspraak (10 van de 22) geeft éénenderde (7 van de 22) juist aan het er wél eens te zijn. Een aantal staat er neutraal tegenover (3 van de 22). Van de IND-beslismedewerkers komen verschillende signalen terwijl de rechtsbijstandverleners en VluchtelingenWerk eensgezind tegen de uitspraak zijn. De gemachtigden van de minister stellen zich ook bijna allemaal op eenzelfde standpunt, maar dan dat zij het er juist wel mee eens zijn.

#### *Tegengestelde stellingen*

In de eerste ronde van de Delphi-vragenlijst kwam al naar voren dat sommige respondenten beslissingen onder de Vw 2000 in bepaalde opzichten zorgvuldiger vonden dan de beslissing op bezwaar onder de Vw 1994, terwijl anderen juist van mening waren dat diezelfde aspecten zorgden voor een verslechtering. In de tweede ronde zijn deze tegengestelde stellingen aan alle respondenten voorgelegd om hun opinie te peilen.

De stellingen hebben beide betrekking op de invloed van de marginale toetsing door de rechter op de zorgvuldigheid van de asielbeslissing van de IND. De eerste redenering geeft een negatief verband aan tussen de marginale toetsing en de zorgvuldigheid: *'Omdat de rechter de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas door de IND marginaal toetst, voert de IND de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas minder zorgvuldig uit en motiveert het minder goed in vergelijking met onder de Vw 1994.'* De helft van de deelnemers is het hiermee oneens (11 van de 22), terwijl ook een groot aantal zich wel kan vinden in deze redenering (8 van de 22). Wat opvalt, is dat er een duidelijke scheidslijn tussen de beroepsgroepen zichtbaar is: de IND-beslismedewerkers vinden overwegend dat de gestelde argumentatie níét klopt. Zij worden hierin gesteund door de gemachtigden van de minister. Aan de andere kant staan de rechtsbijstandverleners en VluchtelingenWerk die zich veelal wel kunnen vinden in de redenering. De vreemdelingenrechters zijn verdeeld. Een tegengestelde opinie gaat juist uit van een zorgvuldigere beoordeling door de IND als gevolg van de marginale toetsing: *'Omdat de rechter de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas door de IND marginaal toetst, voert de IND de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas zorgvuldiger uit en motiveert het beter dan onder de Vw 1994.'* Het blijkt dat hier ook ruim de helft (12 van de 22) het níét mee eens was. De rest was gelijk verdeeld tussen de categorieën 'mee eens' en 'neutraal'. De rechtsbijstand en VluchtelingenWerk zijn het, zoals verwacht mocht worden op basis van de voorgaande stelling, veelal oneens met deze redenering. De meningen van de IND-beslismedewerkers en de gemachtigden van de minister komen echter níét overeen met de antwoorden op de vorige stelling: ze zijn binnen hun beroepsgroepen verre van eensgezind. De vreemdelingenrechters zijn, net als bij de vorige redenering, verdeeld over de uitspraak.

#### **4.5 Samenvatting en conclusies**

Hieronder maken we de vergelijkingen tussen de normale en de AC-procedure Vw 2000 en tussen de normale procedure Vw 2000 en Vw 1994. Daarbij wordt ook een link gelegd met de resultaten uit de Delphi-vragenlijst.

##### **4.5.1 Vw 2000 – normale versus AC-procedure**

Zoals ook al in hoofdstuk 2 is geconstateerd, valt bij de vergelijking tussen de normale en de AC-procedure onder de Vw 2000 op dat het percentage zaken waarin geen zienswijze is ingediend in onze AC-dossiers tweemaal zo hoog is als in de dossiers die in de normale procedure zijn afgedaan. Men maakt in de AC-procedure dus vaker dan in de normale

asielprocedure geen *gebruik van deze mogelijkheid om informatie in te brengen*. Alleen al daardoor bestaat in de normale procedure een grotere kans dat de argumentatie van de afwijzende beschikking wordt beïnvloed door het standpunt van de asielzoeker, zoals verwoord door de rechtsbijstand in de zienswijze.

In hoofdstuk 3 hebben we beschreven hoe het voornemen in de AC-procedure, in tegenstelling tot dat in de normale procedure, wordt uitgebracht op een voornemenformulier, waarop de voorgedrukte afwijzingsgronden niet steeds in verband worden gebracht met de inwilligingsgronden van artikel 29. Dit verschil in vormgeving van het voornemen is er mogelijk de oorzaak van dat de rechtsbijstand in de AC-procedure, minder dan in de normale asielprocedure, reageert op het niet inwilligen van de asiel-aanvraag op grond van een van de onderdelen van artikel 29 Vw 2000, en zich meer lijkt te concentreren op het weerleggen van de kwalificaties 'ongeloofwaardig', 'onaannemelijk', en 'onvoldoende informatie'. Een overeenkomst tussen beide procedures is dat in de meeste zienswijzen wordt gereageerd op het tegenwerpen van het ontbreken van documenten en het geven van voldoende verklaringen hieromtrent. In geen van beide procedures wordt bij de zienswijze alsnog een persoonlijk document ingediend. Ook voor beide procedures geldt dat de IND de asielaanvraag nooit van plan is af te wijzen op dit punt alleen, maar alleen in combinatie met andere bevindingen die de gestelde herkomst van de betreffende vreemdeling onaannemelijk maken. Opnieuw horen en/of een nieuw voornemen uitbrengen naar aanleiding van de zienswijze is in onze dossiers in beide procedures niet voorgekomen.

In de meeste afwijzende beschikkingen in de normale asielprocedure is het voornemen als herhaald en ingelast beschouwd en/of wordt het voornemen grotendeels herhaald, terwijl de overige beschikkingen alleen een reactie op de zienswijze bevatten, waarbij het voornemen feitelijk gehandhaafd blijft. In de AC-procedure wordt het voornemen letterlijk of in andere bewoordingen herhaald. In de AC-beschikking worden nogal eens extra voorbeelden van bijvoorbeeld tegenstrijdigheden gegeven. Dit is waarschijnlijk het gevolg van het feit dat het voornemen in het AC in verband met de tijdsdruk beknopt is, maar dit ontnemt de rechtsbijstand ook de mogelijkheid om op deze voorbeelden te reageren. In de normale asielprocedure wordt in de afwijzende beschikking meestal op (bijna) alle argumenten uit de zienswijze gereageerd. In de AC-procedure geldt dat slechts in de helft van de dossiers op de meeste argumenten wordt gereageerd, in de andere helft reageert men op een deel. Alleen in enkele beschikkingen uit de normale procedure komt een afwijzingsgrond voor die niet in het voornemen was opgenomen. In beide procedures wijst de IND de argumenten van de rechtsbijstand van de hand, waarbij soms individuele argumentaties en soms standaardzinnen worden gebruikt. De conclusie is steeds dat de IND niet is overtuigd door de argumenten, verklaringen en uitleg van de rechtsbijstand, die overigens ook erg

summier kan zijn. Intrekking van een argument door de IND komt in beide procedures slechts sporadisch voor, en leidt nooit tot wijziging van de conclusie.

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat in de normale asielprocedure meer uitgebreid op het standpunt van de asielzoeker in de zienswijze wordt gereageerd dan in de AC-procedure. In de normale asielprocedure wordt artikel 42 lid 3 Vw 2000, dat luidt dat in de afwijzende beschikking gemotiveerd moet worden ingegaan op de zienswijze, derhalve meer volledig toegepast dan in de AC-procedure. Gezien onze definitie van *inhoudelijke zorgvuldigheid* (de wijze waarop wordt ingegaan op het standpunt van de asielzoeker) kunnen we concluderen dat deze in de normale asielprocedure groter is dan in de AC-procedure. Waar in de beschikking door de IND op de zienswijze wordt gereageerd, houdt dit in beide procedures wel hetzelfde in: de IND blijft bij haar standpunt en trekt alleen bij hoge uitzondering een argument terug, zonder dat de conclusie verandert.

In lijn met het dossieronderzoek blijkt uit het Delphi-onderzoek van halverwege 2004 dat de meeste informanten uit het asielveld van mening zijn dat de zorgvuldigheid van de asielbeslissing in de AC-procedure minder groot is dan de zorgvuldigheid van de asielbeslissing in de normale procedure. Hierbij is wel een onderscheid zichtbaar tussen de beroepsgroepen: de rechtsbijstandverleners en de beide medewerkers van VluchtelingenWerk zijn het in principe eens met stellingen die poneren dat bepaalde aspecten uit de AC-procedure minder zorgvuldig zijn dan in de normale procedure. De IND-beslismedewerkers zijn meer verdeeld, hoewel een deel zich ook kan vinden in de redeneringen die uitgaan van een minder grote zorgvuldigheid in de AC-procedure. De gemachtigden van de minister neigen meer naar de kant van de informanten die de AC-afdoening niet per definitie als minder zorgvuldig beschouwen, of zijn verdeeld.

#### **4.5.2 *Vw 2000 versus Vw 1994 – normale procedure***

Is er nu sprake van een verschil in invloed van de zienswijze Vw 2000 en de bezwaargronden Vw 1994 op de beschikking Vw 2000/beslissing op bezwaar Vw 1994? Om deze vraag te kunnen beantwoorden moeten we eerst vaststellen in hoeverre datgene waar de zienswijze en de bezwaargronden op reageren, namelijk het voornemen respectievelijk de beschikking in eerste aanleg, al van elkaar verschilt. In hoofdstuk 3 hebben we vastgesteld dat de typen argumenten die de IND gebruikt in het voornemen Vw 2000 en de beschikking in eerste aanleg Vw 1994 in grote mate overeenkomen. Wel valt op dat 'ongeloofwaardigheid mede als gevolg van het ontbreken van documenten' in onze selectie van

Vw 2000-dossiers duidelijk vaker wordt aangevoerd dan in de Vw 1994-dossiers. Ook komt deze argumentatie onder de Vw 2000 meer prominent naar voren, omdat het voornemen daarmee begint en op dat punt vaak vrij uitgebreid is. Logischerwijs komen in de zienswijzen dan ook meer reacties voor op deze tegenwerpingen dan in de bezwaargronden. In geen van de betreffende gevallen wordt door de rechtsbijstand een document alsnog overlegd.

In reactie op de (voorgenomen) afwijzing beargumenteert de rechtsbijstand in meer of minder uitgebreide bewoordingen waarom bepaalde conclusies van de IND volgens de rechtsbijstand/de vreemdeling niet kloppen. Daarbij wordt niet op alle argumenten van de IND gereageerd. De argumenten in zowel de bezwaargronden (Vw 1994) als de zienswijzen (Vw 2000) betreffen vaak zowel eerder verstrekte informatie die volgens de rechtsbijstand anders moet worden geïnterpreteerd of gewogen dan de IND heeft gedaan, als aanvullende informatie of uitleg over aspecten van het vluchtverhaal. Het type argumenten in de bezwaargronden en de zienswijzen is vrijwel gelijk, maar de bezwaarschriften lijken wel iets meer uitgebreid te zijn dan de zienswijzen.

De beschikking Vw 2000 en de beslissing op bezwaar Vw 1994 kunnen beide worden beschouwd als een herhaling van het voornemen respectievelijk de beschikking in eerste aanleg, aangevuld met een reactie op een deel van de zienswijze respectievelijk bezwaargronden.

Voor wat betreft de invloed van de zienswijze en de bezwaargronden op de beslissing op bezwaar zijn de volgende aspecten van belang: reageert de IND op alle tegenargumenten? hoe reageert de IND op de tegenargumenten? hebben de tegenargumenten een wijziging van de beslissing tot gevolg?

Voor wat betreft het eerste punt is de invloed van de zienswijze Vw 2000 groter dan die van de bezwaargronden Vw 1994: in ruim driekwart van de beschikkingen Vw 2000 wordt op (bijna) alle argumenten uit de zienswijze gereageerd, in de overige op een deel. Onder de Vw 1994 reageert de IND in de beslissing op bezwaar op een deel, maar zelden op alle bezwaargronden. Ten aanzien van de andere twee punten verschilt de situatie onder de beide wetten echter niet van elkaar.

Onder beide wettelijke regimes houdt de reactie van de IND op de verschillende stellingen van de rechtsbijstand in zijn algemeenheid in dat men bepaalde delen van het vluchtverhaal nog altijd niet geloofwaardig, aannemelijk, of voldoende zwaarwegend vindt. Ook de verklaringen voor het ontbreken van documenten worden van de hand gewezen. Het intrekken van een argument komt onder beide wetten slechts sporadisch voor, en als dit gebeurt, wordt de conclusie niet gewijzigd.

De kans op een wijziging van de voorgenomen respectievelijk de eerste beslissing (afwijzing) als gevolg van het indienen van een zienswijze of bezwaargronden in de normale asielprocedure is in de totale groep dossiers (al dan niet uitgebreid beschreven) ongeveer even groot (ca. 25%).

Dit geldt ook wanneer de zaken afgedaan in de AC- en de normale procedure samen worden genomen (onder beide wetten ca. 15% inwilligingen). Een andere overeenkomst is dat de IND in enkele zaken in de beschikking Vw 2000/beslissing op bezwaar Vw 1994 een nieuwe afwijzingsgrond aanvoert, met als gevolg dat de rechtsbijstand daarop niet heeft kunnen reageren.

De conclusie ten aanzien van de *inhoudelijke zorgvuldigheid* van de uiteindelijke afwijzende beschikkingen (de wijze waarop wordt ingegaan op het standpunt van de asielzoeker) luidt dat deze onder de Vw 2000 groter is dan onder de Vw 1994, aangezien onder de Vw 2000 op een groter deel van de argumenten van de asielzoeker wordt gereageerd. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het aantal uitgebreid beschreven zaken waarin een hoorzitting heeft plaatsgevonden in dit onderzoek te klein is om de invloed daarvan op de beslissing op bezwaar te kunnen vaststellen. De rechtsbijstand reageert onder beide wetten niet op alle punten van de IND, mogelijk omdat men het deels met de IND eens is. Waar de rechtsbijstand wel reageert, richten de 'meningsverschillen' met de IND zich vaak op de aannemelijkheid en de weging van bepaalde aspecten van het asielrelaas. Volgens de rechtsbijstand is een bepaalde gebeurtenis wel aannemelijk of zwaarwegend, volgens de IND niet. In beide gevallen is het standpunt vaak moeilijk hard te maken, en wekt de uitwisseling van standpunten de indruk van een welles-nietesdiscussie.

Uit het Delphi-onderzoek van half 2004 blijkt dat de invloed van de nieuwe elementen in de Vw 2000 op de zorgvuldigheid van de asielbeslissingen door respondenten in het veld veelal verschillend wordt ervaren. Dit geldt zowel tussen als binnen de beroepsgroepen. Het idee dat de zienswijze heeft geleid tot een zorgvuldiger beslissing omdat de IND onder de Vw 1994 een goed gemotiveerde beschikking uit kon stellen tot de beslissing op bezwaar wordt gemengd ontvangen. Dit geldt ook voor het argument dat het voornemen al zorgvuldiger gemotiveerd zou zijn dan de beschikking in eerste aanleg onder de Vw 1994 omdat de rechtsbijstandverlener daar nog op kan reageren alvorens de beslissing genomen wordt. Het geponeerde idee dat via de zienswijze een serieuze mogelijkheid bestaat een standpunt en overige gegevens naar voren te brengen, terwijl dit onder de Vw 1994 vooral met correcties en aanvullingen zou gebeuren, kent ook geen eenduidige antwoorden. Bij deze laatste stellingen blijkt er zowel tussen als binnen de meeste groepen weinig overeenstemming te heersen. Een stelling waar tussen de informanten wel veel overeenstemming over bestaat, is de invloed van de zienswijze op de motivering en zorgvuldigheid van de beslissing onder de Vw 2000. Hierin zien de meeste informanten een positief effect in vergelijking met de beschikking in eerste aanleg onder de Vw 1994. Ten aanzien van de vergelijking met de beslissing op bezwaar komen opnieuw

uiteenlopende ervaringen en indrukken naar voren. Bij de meeste uitspraken is een voorzichtige scheidslijn zichtbaar tussen bepaalde organisaties. VluchtelingenWerk en de rechtsbijstandverleners scharen zich veelal achter het standpunt dat de wijzigingen in de asielprocedure niet tot meer zorgvuldige asielbeslissingen onder de Vw 2000 geleid hebben. De gemachtigden van de minister zijn bij veel stellingen de tegenovergestelde mening toegedaan. Er moet echter wel op gewezen worden dat er binnen bepaalde beroepsgroepen uit het asielveld, en dan vooral binnen de IND en de vreemdelingenrechters, meer uiteenlopend gedacht wordt over bepaalde kwesties. De conclusie uit het dossieronderzoek dat de inhoudelijke zorgvuldigheid van de beslissing Vw 2000 groter is dan die van de beslissing op bezwaar Vw 1994, wordt derhalve niet eenduidig vanuit het asielveld ondersteund. Dit kan samenhangen met het feit dat het in het dossieronderzoek vooral gaat om zaken waarin geen hoorzitting is gehouden, terwijl sommige Delphi-respondenten hebben aangegeven juist het wegvallen van de hoorzitting een verlies te vinden voor de zorgvuldigheid van asielbeslissingen (zie ook de rapportage 'Procesevaluatie').





## 5 Verlenging individuele beslistermijn

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal wat de invloed is van de individuele verlengingen van de beslistermijn op de kwaliteit van de asielbeslissingen onder de Vw 2000. Volgens de Memorie van Toelichting (TK 26 732 nr. 3, hierna MvT) moet de individuele verlenging tot betere beslissingen leiden in vergelijking met de situatie waarin de IND na afloop van de normale wettelijke beslistermijn zou moeten beslissen. Volgens de staatssecretaris is het niet altijd mogelijk om binnen zes maanden op de aanvraag te beslissen. 'Om te voorkomen dat de beslissing op de aanvraag dan toch binnen zes maanden genomen zou moeten worden zonder voldoende voldragen onderzoek' (p. 46) werd de mogelijkheid tot individuele verlenging van de beslistermijn in de wet opgenomen. De staatssecretaris definieerde 'kwaliteit' hier in termen van de aanwezigheid van voldoende informatie om een beslissing op te baseren. Dit sluit aan bij artikel 3:2 van de Awb: bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

In dit onderzoek is kwaliteit gedefinieerd in termen van procedurele zorgvuldigheid (het voldoen aan de vormvoorschriften uit de wet en lagere regelgeving) en inhoudelijke zorgvuldigheid (de mate waarin in het voornemen en/of in de beschikking wordt ingegaan op het standpunt van de asielzoeker). Met betrekking tot de verlenging van de individuele beslistermijn bespreken we in dit hoofdstuk eerst de procedurele zorgvuldigheid: vindt de verlenging volgens de voorschriften plaats (o.a. tijdigheid) en welk soort onderzoek wordt uitgevoerd? Vervolgens wordt nagegaan of dit onderzoek relevante nieuwe informatie oplevert. De vraag of aan het eind van de verlengde beslistermijn sprake is van 'voldoende' informatie vergt een grote mate van subjectieve beoordeling, die dit sociaal-wetenschappelijke onderzoek overstijgt. Vervolgens wordt ingegaan op de inhoudelijke zorgvuldigheid: is in de beschikking informatie verwerkt die aan het einde van de wettelijke beslistermijn nog niet beschikbaar was? In tegenstelling tot in de vorige hoofdstukken gaat het hier echter niet om informatie die de asielzoeker zélf heeft ingebracht, maar om informatie die tijdens het onderzoek naar voren is gekomen. Omdat de toenmalige staatssecretaris blijkens de MvT een kwaliteitsverbetering verwachtte binnen een dossier, wordt een vergelijking gemaakt tussen de situatie aan het eind van de oorspronkelijke beslistermijn en de situatie aan het eind van de verlengde beslistermijn, in *hetzelfde* dossier Vw 2000.

### 5.1 Wettelijk kader

De Vw 2000 kent net als de Vw 1994 een beslistermijn van zes maanden. Dit is voor de Vw 2000 neergelegd in artikel 42 lid 1. Deze termijn kan op basis van artikel 42 lid 4 Vw 2000 met ten hoogste zes maanden verlengd

worden als advies van of onderzoek door derden of door het Openbaar Ministerie nodig is. De MvT stelt verder dat onder ‘derden’ verstaan wordt: personen die geen aanwijzingen van de minister in acht behoeven te nemen ter zake het door hen te verrichten onderzoek (p. 46). Volgens de Vreemdelingencirculaire 2000 zijn ‘derden’ onder andere het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Bureaus Medische Advisering (‘dat immers bij derden onderzoek doet naar de gezondheidstoestand van de betrokkene’) en Taalanalyse<sup>47</sup> (‘dat immers gebruikmaakt van externe deskundigen’), die beide onderdeel zijn van de IND (Vc 2000 C3/10.9.2).<sup>48</sup> De Vc stelt voorts dat de duur van de verlenging per individu wordt bekeken. Binnen de maximale termijn kan de termijn meerdere malen worden verlengd. Artikel 42 lid 5 Vw 2000 geeft aan dat de vreemdeling in kennis wordt gesteld van de verlenging. Volgens artikel 3.120 Vb 2000 dient de IND dit schriftelijk te doen. Bij deze kennisgeving moet de IND ook aangeven op welk moment de verlengde beslistermijn eindigt.

## **5.2 Procedurele zorgvuldigheid bij verlengingen**

Uit de rapportage ‘doorlooptijden’ blijkt dat voor 17% van de asielverzoeken uit de onderzoekspopulatie (Vw 2000) geregistreerd is dat een nader onderzoek heeft plaatsgevonden. Het is echter niet bekend in hoeveel gevallen sprake is geweest van verlenging van de beslistermijn, noch wat de duur van de verlenging is geweest.

Om de zorgvuldigheid te onderzoeken in zaken waarin sprake is van verlenging van de beslistermijn is in dit onderzoek een aparte selectie gemaakt van 150 dossiers waarbij de beslissing is genomen na afloop van de beslistermijn. In 80 zaken was geen sprake van een schriftelijke, individuele verlenging van de beslistermijn, in 30 zaken wel. Hieronder worden deze laatste zaken besproken. In paragraaf 5 komen de zaken zonder verlenging kort aan de orde.

### **5.2.1 Voldaan aan vormvoorschriften?**

De 30 dossiers (zie voor de achtergrondkenmerken hoofdstuk 1) worden gekenmerkt door de aanwezigheid in het dossier van (een afschrift van) een brief waarin de verlenging van de beslistermijn aan de asielzoeker wordt meegedeeld. In bijna alle gevallen (n=29) ziet het er naar uit dat de asielzoeker middels het origineel van de brief schriftelijk op de hoogte is gesteld van de verlenging van de beslistermijn. In een geval was sprake

47 Inmiddels Bureau Land en Taal geheten.

48 De onafhankelijkheid en kwaliteit van het onderzoek dat deze bureaus (laten) uitvoeren wordt overigens door sommigen betwist, zie bijvoorbeeld het rapport van de Landelijke Commissie Medische Aspecten van het Vreemdelingenbeleid (2004).

van het ontbreken van een gemachtigde, met als gevolg dat de schriftelijke kennisgeving nog niet had plaatsgevonden, hoewel in het dossier wel een verlenging van de beslistermijn met zes maanden wordt vermeld.

In vrijwel alle brieven wordt de termijn van de verlenging vermeld (n=29). In alle gevallen bedroeg deze termijn zes maanden. Slechts in een geval ontbrak deze termijn.

Kijken we naar het moment in de procedure waarop de verlenging kenbaar is gemaakt, dan blijkt dat bijna altijd na het nader gehoor te hebben plaatsgevonden, op een moment waarop (nog) geen voorneemen was uitgebracht. In een geval vond de verlenging pas plaats na het voornemen en na de zienswijze en in een ander geval is het moment van de verlenging ons onbekend.

In de meeste gevallen is de asielzoeker vóór het eind van de gewone beslistermijn van zes maanden in kennis gesteld van de verlenging van de beslistermijn (n=24). In zes gevallen was sprake van een schriftelijke kennisgeving na afloop van de beslistermijn. Het moment van kennisgeving varieerde hierbij van twee weken tot ruim zes maanden na afloop van de normale beslistermijn.

In bijna alle gevallen is de verlenging van de beslistermijn daadwerkelijk gebruikt om (nader) onderzoek te laten verrichten (n=19), dan wel om de resultaten van eerder opgestart onderzoek af te wachten (n=8). Dit laatste betreft vooral resultaten van dactyloscopisch onderzoek ten behoeve van een mogelijke Dublin-claim (zie hierna). In een geval is zowel (nader) onderzoek verricht als gewacht op de resultaten van eerder opgestart vergelijkbaar onderzoek. Ten slotte is tijdens de verlengingsperiode een onderzoek halverwege afgebroken en zou in een geval geen onderzoek bij de persoon zelf plaatsvinden, maar bij zijn broer.

Zoals uit tabel 36 blijkt, is uiteindelijk van de 30 beslissingen waarbij sprake was van verlenging van de beslistermijn, de meerderheid binnen of aan het eind van de verlengde termijn genomen (n=19). Bij ruim een derde van de zaken was alsnog sprake van termijnoverschrijding (n=11). De periode waarmee de verlengde beslistermijn is overschreden, varieert van twee weken tot drie maanden en een week.

**Tabel 36 Termijnoverschrijdingen bij individuele verlengingen, aantal dossiers**

	Op tijd	Te laat	Totaal
Verlenging van de beslistermijn	24	6	30
Beslissing na verlenging	19	11	30

Zoals gezegd blijkt uit de rapportage 'doorlooptijden' dat voor 17% van de asielverzoeken uit de onderzoekspopulatie geregistreerd is dat een

nader onderzoek heeft plaatsgevonden. Als ervan wordt uitgegaan dat in al deze gevallen verlenging van de beslistermijn met het maximum van een half jaar heeft plaatsgevonden, dan is de verlengde beslistermijn in 31% van deze gevallen alsnog overschreden. Ook bij verzoeken waar geen nader onderzoek (of besluitmoratorium) is geregistreerd, is de wettelijke beslistermijn tot half 2004 bij een derde van de beslissingen in de normale asielprocedure overschreden (zie ook de rapportages vreemdelingenketen). In dergelijke gevallen is de asielbeslissing zonder verlenging te laat genomen.

### *5.2.2 Typen onderzoek*

Uit de onderzochte dossiers blijkt dat de verlengingen hebben plaatsgevonden om de volgende typen onderzoek te kunnen laten doen:

- taalanalyse;
- onderzoek door het Ministerie van Buitenlandse Zaken (individuele ambtsberichten);
- dactyloscopisch onderzoek;
- 1F-onderzoek.

In geen van de onderzochte zaken is meer dan één type onderzoek uitgevoerd.

#### *Taalanalyse*

Informatie van de IND over de wijze waarop taalanalyses worden uitgevoerd leert het volgende: in geval van twijfel aan het gestelde land van herkomst of de etniciteit van een vreemdeling kan een taalanalyse uitgevoerd worden door Bureau Land & Taal, een afdeling binnen het Gemeenschappelijk Centrum Kennis, Advies & Ontwikkeling van de IND. Dit onderzoek is bedoeld om duidelijkheid te verkrijgen over het land of gebied van herkomst. Het taalanalyseonderzoek wordt uitgevoerd op basis van de bandopname van een taalanalysegesprek met de vreemdeling. In dit gesprek krijgt de vreemdeling de gelegenheid de talen te spreken die hij beheerst. Tijdens het gesprek wordt de vreemdeling verzocht niet te spreken over zijn asielmotieven. Er worden alleen onderwerpen besproken die gerelateerd zijn aan het herkomstgebied van de vreemdeling. Er wordt bijvoorbeeld gevraagd naar zaken als hoe de huizen eruit zien, wat voor producten er te koop zijn op de markt, welke gerechten worden gegeten. Het gesprek wordt afgenomen door speciaal getrainde hoorme-dewerkers en wordt op band opgenomen. Deze opname wordt bij Bureau Land & Taal door taalanalisten geanalyseerd, onder begeleiding van een linguïst van Bureau Land & Taal. De taalanalisten zijn moedertaalsprekers van de talen die op de opnamen worden gesproken en komen uit de gebieden waaruit de vreemdelingen afkomstig zijn of zeggen afkomstig te zijn. Aan de hand van de analyse wordt een rapport opgesteld. Het rapport

van de taalanalyse wordt samen met het voornemen naar de vreemdeling gestuurd. Indien de vreemdeling het niet eens is met de uitslag van de taalanalyse, heeft hij de mogelijkheid om een onafhankelijke deskundige in te schakelen, die op basis van een kopie van de bandopname een contra-expertise kan verrichten. Als dit zich voordoet, wordt door een van de linguïsten inhoudelijk op dit commentaar ingegaan in de vorm van een weerwoord.<sup>49</sup>

In de onderzochte zaken heeft in 15 gevallen verlenging van de beslistermijn wegens taalanalyse plaatsgevonden. In 14 zaken vond de verlenging plaats vanwege een taalanalyse met betrekking tot de hoofdaanvrager zelf en in een geval is de beslistermijn verlengd om een taalanalyse met betrekking tot een broer van de betrokkene te kunnen laten uitvoeren.

*Onderzoek door Ministerie van Buitenlandse Zaken (individuele ambtsberichten)*

Van de IND ontvingen wij de volgende informatie over het laten doen van onderzoek door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Indien een asielbeslismedewerker van de IND voor het nemen van een asielbeslissing informatie nodig heeft die niet voorhanden is bij de IND-database Quest en die niet kan worden gevonden in openbare bronnen, kan onderzoek uitgevoerd worden in het land van herkomst. Een verzoek hiertoe wordt ingediend via het Bureau Land & Taal en wordt voorgelegd aan de afdeling DPV/AM (Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken, Afdeling Asiel- en Migratie) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het gaat hier per definitie om persoonsgebonden vragen zoals documentonderzoek, adresonderzoek, onderzoek naar lidmaatschap van een partij of kerk, rechtszaken tegen betrokkene, ziekenhuisopnamen, verblijf in gevangenis en dergelijke. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken voert, vaak via immigratiemedewerkers op de ambassade en met een lokale vertrouwenspersoon, het onderzoek uit in het land van herkomst. De ingewonnen informatie wordt door een medewerker van DPV/AM verwerkt tot een individueel ambtsbericht waarin de door de IND gestelde vragen worden beantwoord. In het kader van de zogenoemde 'REK-check' krijgt een medewerker van Bureau Land & Taal inzage in het desbetreffende individuele dossier, met alle dossierstukken, dus inclusief de onderliggende stukken die ten grondslag liggen aan het individueel ambtsbericht, maar niet openbaar zijn. De 'REK-check' vindt plaats in het gebouw van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Hierbij wordt bekeken of het individueel ambtsbericht wat inhoud en procedure betreft zorgvuldig tot stand is gekomen en inhoudelijk inzichtelijk is. Dit resulteert in een brief waarin het individueel ambtsbericht namens de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie wordt goedgekeurd of (gedeeltelijk) afgekeurd. Dit gaat samen met het individueel ambtsbericht

<sup>49</sup> Informatie van de IND d.d. 30 augustus 2004 en 14 september 2005.

naar de medewerker in het asielproces, die vervolgens de informatie uit het individueel ambtsbericht kan gebruiken bij het nemen van een beslissing. Eventueel kunnen bij onduidelijkheid aanvullende vragen gesteld worden om een afgekeurd gedeelte van een individueel ambtsbericht te 'repareren' zodat het wel kan worden gebruikt bij het nemen van een beslissing. Een tweede onderzoek zal echter niet altijd mogelijk zijn in verband met de veiligheid van de asielzoeker of de vertrouwenspersoon.<sup>50</sup> In dit onderzoek is het Ministerie van Buitenlandse Zaken in zeven van de onderzochte dossiers gevraagd onderzoek te verrichten naar persoonsgebonden vragen die de IND had over de afkomst of de omstandigheden in het land van herkomst van de betrokkene of aangaande de authenticiteit van overlegde documenten.

#### *Dactyloscopisch onderzoek*

Op grond van artikel 30a Vw 2000 onderzoekt de IND of Nederland dan wel een ander land verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Indien tijdens de asielprocedure blijkt dat mogelijk een ander land verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, wordt zo spoedig mogelijk onderzocht en beoordeeld of er een mogelijkheid is om bij dat land een zogenoemde Dublin-claim te leggen. Dit kan zowel in het aanmeldcentrum als na doorverwijzing naar een opvanglocatie gebeuren (zie Vc 2000 C5/21). Tijdens het dactyloscopisch onderzoek dat dan uitgevoerd wordt, worden vingerafdrukken van de asielaanvrager per post opgestuurd naar de lidstaat waarvan vermoed wordt dat de betrokken asielzoeker daar vóór zijn aankomst in Nederland verbleven heeft. Het resultaat van het onderzoek bij de betreffende lidstaat wordt – eveneens per post – aan Nederland medegedeeld.<sup>51</sup>

In zeven van de onderzochte zaken is om reden van aanvraag tot dactyloscopisch onderzoek de beslistermijn verlengd. Deze zaken hebben uiteindelijk geen Dublin-afdoening gekregen (zie de selectiecriteria).

#### *1F-onderzoek*

Ingevolge artikel 31 lid 2 sub k Vw 2000 kan een verblijfsvergunning worden geweigerd indien een vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid. Een bijzondere grond van openbare orde die kan leiden tot afwijzing van de asielaanvraag betreft de omstandigheid dat er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat de asielzoeker zich schuldig heeft gemaakt aan oorlogsmisdrijven of andere ernstige misdrijven of andere handelingen als genoemd in artikel 1F Vluchtelingenverdrag (Vc 2000, C1/5.13.3). In artikel 3.107 Vb 2000 wordt bovendien gesteld dat als artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag er aan in de weg staat dat aan een vreemdeling een vergunning verleend wordt

50 Informatie van de IND d.d. 30 augustus 2004 en 14 september 2005.

51 Informatie van de IND d.d. 30 augustus 2004.

op grond van artikel 29 lid 1 onder a Vw 2000, de vreemdeling evenmin een vergunning op een van de andere gronden genoemd in artikel 29 Vw 2000 kan verkrijgen. Uit de onderzochte dossiers kwam een geval naar voren waarbij, op basis van een verklaring van een betrokkene, vermoed werd dat artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag op de asielaanvraag van toepassing was. Om hiernaar onderzoek te doen is de beslistermijn van het asielverzoek verlengd. Dit heeft niet geleid tot een 1F-afdoening (zie de selectiecriteria).

### 5.3 Nieuwe informatie?

Verlenging van de individuele beslistermijn kan alleen bijdragen aan een bredere informatiebasis van een asielbeslissing als tijdens de verlenging ook werkelijk nieuwe informatie beschikbaar komt.

Van de 30 zaken waarbij sprake was van verlenging van de beslistermijn bleek in 25 zaken het onderzoek te zijn voltooid én relevante informatie te hebben opgeleverd voordat de beslissing door de IND werd genomen. In vier zaken was de informatie niet of niet tijdig voorhanden of inmiddels overbodig. In een vijfde geval is de uitkomst van het onderzoek ons niet bekend. Het gaat hier om de volgende zaken:

In twee gevallen werd van het dactyloscopisch onderzoek geen definitief resultaat ontvangen of afgewacht vóórdat de verlenging afliep. In een van deze zaken liet de kwaliteit van de vingerafdrukken te wensen over waardoor het volgens de lidstaat waar het verzoek ingediend was onmogelijk was om daarmee dactyloscopisch onderzoek te doen. Zonder toelichting besluit de IND via een intern briefje dat het dactyloscopisch onderzoek in het betreffende land alsnog niet nodig wordt geacht. Ze gaat over tot een inwilligende beschikking, waarbij in de minuut staat dat er geen dactyloscopisch onderzoek is uitgevoerd. In een andere zaak werden de resultaten van het dactyloscopisch onderzoek pas bekend nadat de beschikking uitgereikt was.

In de zaak van een Iraniër waarbij het Ministerie van Buitenlandse Zaken om een individueel ambtsbericht was verzocht, is het resultaat van het onderzoek niet afgewacht in verband met termijnoverschrijding.

In een geval is de taalanalyse ten aanzien van een Somalische vrouw voortijdig gestaakt gezien een recentelijke beleidswijziging die betekende dat de precieze etnische afkomst van de betrokkene niet meer relevant was voor de asielbeslissing.

Ten slotte is in een zaak voor ons niet duidelijk of, en zo ja welk soort informatie er beschikbaar is gekomen, aangezien het een taalanalyse-onderzoek met betrekking tot een broer van de betrokkene betrof, waarvan de resultaten zich niet bevonden in het dossier dat wij hebben kunnen inzien.



Zoals gezegd is in 25 van de 30 zaken waarbij de wettelijke beslistermijn is verlengd vóór het nemen van de beslissing relevante informatie beschikbaar gekomen. In 15 gevallen werden de feiten die de asielzoeker in het eerste en/of nader gehoor naar voren had gebracht door het onderzoek bevestigd. In de overige 10 zaken bleek uit het onderzoek dat tijdens de verlengde beslistermijn was uitgevoerd dat de door de asielzoeker gestelde zaken niet (geheel) juist waren. In deze zaken is dus sprake van nieuwe informatie.

Gezien de gehanteerde selectiecriteria mag het niet verbazen dat de vijf zaken waarbij de uitslag van het dactyloscopisch onderzoek is afgewacht tot de conclusie hebben geleid dat de betreffende asielzoekers geen eerdere asielaanvraag in een andere EU-lidstaat hadden gedaan. Hetzelfde geldt voor de uitkomst dat in het enige 1F-onderzoek geen feiten naar voren zijn gekomen die erop wijzen dat betrokkene zich schuldig zou hebben gemaakt aan oorlogsmisdaden. Wel blijkt het onderzoek ook in deze gevallen informatie te hebben opgeleverd die voor het nemen van de beslissing van belang was.

In de 13 zaken waarbij taalanalyse voor de hoofdaanvrager binnen de verlengde beslistermijn afgerond was, zijn in acht gevallen de verklaringen van de asielzoeker over diens afkomst en/of taal bevestigd. In de overige gevallen werd geconcludeerd dat de asielzoeker een andere afkomst had dan deze zelf had gesteld.

In de zes gevallen waarbij het Ministerie van Buitenlandse Zaken op tijd een individueel ambtsbericht had aangeleverd, zijn in drie zaken de door de asielzoeker gestelde feiten bevestigd. In een zaak konden de feiten niet door het Ministerie van Buitenlandse Zaken bevestigd worden, maar zijn deze ook niet ontkracht. In een vijfde geval werden de door de asielzoeker gestelde feiten ontkracht, maar tegelijkertijd werd deze uitkomst weer gerelativeerd. Het door de asielzoeker gestelde landbezit zou volgens het ambtsbericht namelijk onmogelijk zijn vanwege zijn afkomst. Het ambtsbericht voegt hier echter aan toe dat de bevolkingsgroep het land wel als bezit is gaan beschouwen, ook al hebben ze hier documenten van. In deze zelfde zaak geeft het ambtsbericht verder nog informatie waar de IND niet om had gevraagd. In de laatste zaak kwamen de gestelde feiten niet overeen met wat er uit het onderzoek was gekomen.

#### **5.4 Inhoudelijke zorgvuldigheid: nieuwe informatie verwerkt in beschikking?**

De kwaliteit van de asielbeslissing in termen van de informatiebasis die eraan ten grondslag ligt, kan alleen beter zijn dan wanneer er geen verlenging van de beslistermijn zou hebben plaatsgevonden, als de nieuwe informatie die tijdens de verlenging beschikbaar is gekomen ook daadwerkelijk bij het nemen van de beslissing wordt gebruikt. De

volgende vraag is dan ook: is in de beschikking informatie verwerkt die aan het einde van de wettelijke beslistermijn nog niet beschikbaar was? Hiervoor hebben we al gezien dat in vier gevallen tijdens de verlengde beslistermijn geen informatie is verkregen. Hier heeft de verlenging van de beslistermijn dus zeker niet kunnen bijdragen aan verbreding van de informatiebasis van de beslissing. Van de betreffende asielaanvragen zijn er drie ingewilligd en een afgewezen. Daarnaast heeft de asielzoeker ten aanzien van wiens broer een taalanalyse is uitgevoerd waarvan wij de uitkomst niet kennen, een inwilliging gekregen.

Zoals gezegd heeft het dactyloscopisch onderzoek in vijf zaken tot de conclusie geleid dat de asielzoeker geen eerdere asielaanvraag in een andere EU-lidstaat heeft gedaan. Dit betekent dat in deze zaken geen Dublin-afdoening heeft plaatsgevonden. In die zin was het onderzoek gedurende de verlenging van invloed op de uitkomst. Voor de verdere inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag heeft dit echter geen consequenties. Deze zaken hebben uiteindelijk geresulteerd in twee inwilligingen en drie afwijzingen.

Van de overige 20 zaken waarbij informatie beschikbaar is gekomen vóór de beschikking, zijn er 12 ingewilligd. Omdat een inwilliging niet gemotiveerd hoeft te worden,<sup>52</sup> is het moeilijk na te gaan wat de precieze invloed van de resultaten van het onderzoek op de beschikking is geweest. Drie ingewilligde asielverzoeken vormen hierop een uitzondering: in twee van deze zaken wordt in de minuut wél melding gemaakt van de resultaten van het onderzoek, hetgeen gekoppeld wordt aan de geloofwaardigheid van het asielrelaas. Hier is het onderzoek dus zichtbaar van belang geweest voor de motivering. In een andere zaak bleek uit het onderzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken dat de door de asielzoeker gestelde feiten niet juist zouden zijn. In de zienswijze werd dit echter weerlegd, waarop vervolgens toch een verblijfsvergunning werd verleend. Voor de overige inwilligingen kan hooguit geconcludeerd worden dat de bevestigende resultaten uit het onderzoek niet hebben geleid tot afwijzing. Uit de acht zaken die zijn afgewezen blijkt dat de resultaten van het onderzoek van invloed zijn geweest op de motivering van de beschikking: in alle gevallen is hiermee de ongeloofwaardigheid van het asielrelaas gemotiveerd.

## 5.5 Termijnoverschrijding zonder verlenging

Zoals gezegd is uit de rapportage 'doorlooptijden' gebleken dat in de praktijk ook overschrijdingen van de beslistermijn plaatsvinden. Dit blijkt ook uit het feit dat in het onderhavige onderzoek slechts in een deel van de opgevraagde dossiers met een beslissing na afloop van de beslistermijn

<sup>52</sup> Zie hoofdstuk 4.

sprake was van een verlenging. De 80 dossiers zonder verlenging die aan de selectiecriteria voldeden (zie hoofdstuk 1) zijn bekeken op mogelijke oorzaken van de termijnoverschrijding. In 23 van de 80 dossiers zijn dergelijke aanwijzingen gevonden. De oorzaken van de termijnoverschrijding in deze 23 zaken waren als volgt:

- er werd ten tijde van het aflopen van de beslistermijn van zes maanden nog gewacht op de resultaten van reeds lopend onderzoek (n=12)
- nieuw onderzoek werd nodig geacht (n=6)
- het ontbrak (nog) aan een tolk (n=4)
- de medische toestand van de asielzoeker was zo slecht dat het afgebroken nader gehoor niet op tijd kon worden hervat (n=1).

Bij de zaken waarin het onderzoek nog niet was afgerond, is in een deel van de gevallen sprake geweest van uitgelopen intern onderzoek (n=6) (bijvoorbeeld door een te laat gehouden aanvullend gehoor of wachten op informatie van de landendesk van de IND). In een ander deel van de gevallen wachtte de IND op de resultaten van onderzoek door derden (dactyloscopisch onderzoek, taalanalyse en informatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken) (n=5). Voor deze laatste categorie had de IND de beslistermijn kunnen verlengen in plaats van deze zonder verlenging te laten verlopen. In een geval wachtte de IND de uitspraak in een lopende strafzaak af alvorens een voornemen uit te brengen.

De nieuwe onderzoeken die ten tijde van het aflopen of na afloop van de beslistermijn werden gestart betroffen onderzoek door de IND-bureaus Bijzondere Zaken en Bijzondere Onderzoeken, een 1F-onderzoek en onderzoeken door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Waar de termijnoverschrijding werd veroorzaakt door de tijd die nodig was om een tolk te vinden betrof dit in drie gevallen een tolk voor de rechtsbijstand. In het vierde geval is niet bekend voor wie de nog ontbrekende tolk zou werken.

In de zaken waarin geen aanwijzingen in het dossier zijn gevonden omtrent de mogelijke redenen van overschrijding van de beslistermijn valt op dat in verschillende zaken het voornemen pas laat is uitgereikt, namelijk minder dan vier weken voor het verstrijken van de beslistermijn van zes maanden of zelfs na het verstrijken van de beslistermijn. In de dossiers zijn geen aanwijzingen gevonden dat de asielzoeker klachten heeft ingediend vanwege de overschrijding van de beslistermijn.

Uit het voorgaande blijkt dat het doel van de toenmalige regering om ofwel binnen zes maanden te beslissen ofwel deze beslistermijn te verlengen, niet is behaald.

## 5.6 Conclusie

Slechts in een deel van de onderzochte gevallen waarin de wettelijke beslistermijn van zes maanden is overschreden, heeft verlenging van de beslistermijn plaatsgevonden (zie ook de rapportage 'doorlooptijden'). In een aantal van deze zaken zou verlenging wel mogelijk zijn geweest, omdat de termijnoverschrijding werd veroorzaakt door het wachten op de resultaten van onderzoek door 'derden'.

Met betrekking tot de zaken waarin wel sprake was van verlenging van de beslistermijn hebben we gekeken naar de procedurele en inhoudelijke zorgvuldigheid waarmee de beschikkingen tot stand zijn gekomen. Met betrekking tot de procedurele zorgvuldigheid, gedefinieerd als het voldoen aan (vorm)voorschriften, blijkt het volgende: in alle onderzochte gevallen waarin van verlenging sprake was, bedroeg deze verlenging niet meer dan zes maanden. Deze termijn is vrijwel altijd schriftelijk aan de vreemdeling/gemachtigde medegedeeld. Ook werd de vreemdeling meestal voor het eind van de oorspronkelijke beslistermijn van de verlenging in kennis gesteld. In bijna alle gevallen heeft tijdens de verlenging nader onderzoek naar de betrokken vreemdeling plaatsgevonden door 'derden', conform de omschrijving daarvan in de Vreemdelingencirculaire 2000. Op deze punten zijn de vormvoorschriften derhalve gevolgd. Daar staat tegenover dat de beslistermijn in een aantal gevallen te laat is verlengd en dat de beschikking in een deel van de zaken pas na afloop van het verstrijken van de verlengde beslistermijn is genomen.

Individuele verlengingen van de beslistermijn zouden volgens de regering moeten zorgen voor een bredere informatiebasis van asielbeslissingen, in gevallen waarin aan het eind van de normale beslistermijn nog onvoldoende informatie beschikbaar is. Op die manier wordt de verlenging van de beslistermijn geacht bij te dragen aan verbetering van de kwaliteit van de beslissing in eerste en enige aanleg. Het is derhalve van belang wat het uitgevoerde onderzoek oplevert en wat ermee wordt gedaan. Dit laatste brengen wij onder de noemer van inhoudelijke zorgvuldigheid.

Waar sprake was van verlenging heeft in onze dossiers taalanalyse, onderzoek door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dactyloscopisch onderzoek met het oog op mogelijke Dublin-claims en 1F-onderzoek plaatsgevonden. In de meeste gevallen heeft dit tijdig relevante informatie opgeleverd. Het blijkt dat deze informatie in sommige gevallen een bevestiging van de door de asielzoeker gestelde feiten oplevert en in andere gevallen een ontkenning daarvan. Omdat dactyloscopisch onderzoek alleen betrekking heeft op de vraag of de asielzoeker geen eerdere asielaanvraag in een andere EU-lidstaat heeft gedaan, heeft de uitkomst daarvan alleen invloed op het al dan niet geven van een Dublin-afdoening, en niet op de inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag. De andere typen onderzoek kunnen daarop wel van invloed zijn. Uiteindelijk is een deel van de aanvragen ingewilligd en een ander deel afgewezen.

Bij inwilligende beschikkingen is de precieze invloed van de informatie die tijdens de verlenging is verkregen zelden te traceren, omdat een motivering ontbreekt. Bij de afwijzingen is de nieuwe informatie gebruikt om de ongelooftwaardigheid van het asielrelaas te motiveren. Omdat het nader onderzoek dat gedurende een verlenging van de beslistermijn wordt uitgevoerd, in de meeste onderzochte gevallen tijdig relevante informatie oplevert, die in ieder geval wordt gebruikt bij de motivering van afwijzende beschikkingen, kunnen we concluderen dat de informatiebasis van asielbeslissingen in dergelijke gevallen breder en de inhoudelijke zorgvuldigheid van de asielbeslissingen derhalve groter is dan wanneer direct na afloop van de beslistermijn een beslissing zou zijn genomen. Het instrument van de individuele verlenging draagt in die zin bij aan de kwaliteit van asielbeslissingen. Omdat het tot nu toe niet consequent wordt toegepast in situaties die zich daarvoor lenen, is deze winst tot nu toe echter beperkt. Het doel om ofwel binnen zes maanden te beslissen ofwel deze beslistermijn te verlengen, is niet behaald.

## 6 Samenvatting en conclusies

### 6.1 Inleiding

Dit rapport betreft de invloed van twee nieuwe wettelijke instrumenten in de Vreemdelingenwet 2000 op de kwaliteit van asielbeslissingen en is onderdeel van de evaluatie van de Vw 2000 met betrekking tot de asielprocedure. De probleemstelling luidt:

- 1 Welke invloed heeft (het invoeren van) de voornemenprocedure in de asielprocedure op de kwaliteit van asielbeslissingen onder de Vw 2000?
- 2 Welke invloed hebben de individuele verlengingen van de beslistermijn op de kwaliteit van de asielbeslissingen onder de Vw 2000?

Kwaliteit is in dit onderzoek gedefinieerd in termen van *zorgvuldigheid*. We gaan ervan uit dat de zorgvuldigheid van een asielbeslissing samenhangt met de zorgvuldigheid van de asielprocedure. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar procedurele en inhoudelijke zorgvuldigheid. Met *procedurele zorgvuldigheid* bedoelen we of er wordt voldaan aan de (vorm-)voorschriften uit de wet en lagere regelgeving. Daarnaast is gekeken of de vreemdeling gebruikmaakt van de (wettelijke) mogelijkheden tot het inbrengen van informatie. Met *inhoudelijke zorgvuldigheid* bedoelen we de wijze waarop (in het voornemen en/of in de beschikking) wordt ingegaan op het standpunt van de asielzoeker. Bij het onderzoek naar de invloed van de verlenging van beslistermijn op de zorgvuldigheid wordt hiermee bedoeld in hoeverre in de beschikking gebruik wordt gemaakt van de informatie die tijdens de verlenging naar voren is gekomen. In dit deel van het onderzoek komt ook het criterium 'tijdigheid' aan de orde.

In het onderzoek naar de voornemenprocedure staat de vergelijking tussen de situatie onder de Vw 2000 en die onder de Vw 1994 centraal. Daarnaast wordt voor de Vw 2000 de Aanmeldcentrum (AC)-procedure vergeleken met de normale asielprocedure. Het onderzoek naar de verlenging van de beslistermijn richt zich alleen op zaken waarin onder de Vw 2000 is beslist. Nagegaan wordt of de zorgvuldigheid in zaken waarin de beslistermijn is verlengd groter genoemd kan worden dan in zaken waarin deze niet verlengd is, zoals de bedoeling was van de wetgever.

Alvorens de conclusies van het onderzoek te presenteren willen we nog het volgende opmerken aangaande de *reikwijdte* van dit onderzoek. Het onderzoek richt zich op afgesloten dossiers met een asielaanvraag onder de Vw 2000 waarin uiterlijk halverwege 2003 door de IND is beslist. Deze worden vergeleken met afgesloten dossiers Vw 1994 met een asielaanvraag ingediend op of na 1 januari 1998 en een beslissing op bezwaar die is genomen voor 1 april 2001. De resultaten uit het dossieronderzoek betreffen derhalve de eerste jaren van de Vw 2000 en de laatste jaren van de Vw 1994. Asielbeslissingen die onder het overgangsrecht vielen, zijn buiten beschouwing gebleven.

Aangezien het onderzoek zich voor een groot deel op de voornemenprocedure richt, zijn de te onderzoeken dossiers Vw 2000 geselecteerd op de aanwezigheid van een voornemen tot afwijzing. Ter vergelijking zijn dossiers Vw 1994 geselecteerd waarbij de beslissing in eerste aanleg een afwijzing van de aanvraag om toelating als vluchteling inhield, waarbij ook geen andere asielvergunning is verleend.

Bij de selecties van dossiers onder beide wetten is de verdeling naar nationaliteit, als proxy van asielrelaas, zoveel mogelijk vergelijkbaar gemaakt. Hierdoor hebben de selecties aan vergelijkbaarheid gewonnen, maar aan representativiteit ten opzichte van het totaal aantal zaken onder beide wetten verloren. Ook het feit dat lopende zaken niet konden worden meegenomen, maakt de selecties minder representatief. Op het moment dat de dossiers voor dit onderzoek werden geselecteerd, waren veel zaken nog in behandeling bij de rechter. Het is waarschijnlijk dat dit de meer ingewikkelde of meer kansrijke zaken waren, omdat het aannemelijk is dat deze meer behandeltijd vergen bij de IND en omdat daarbij de kans groter is dat er nog een (hoger)beroepsprocedure volgt. Deze vertekening doet zich zowel bij zaken onder de Vw 1994 als de Vw 2000 voor en heeft op de vergelijking tussen beide wetten daarom waarschijnlijk weinig invloed.

Voorts is het van belang om op te merken dat de bevindingen uit dit onderzoek grotendeels zijn gebaseerd op de schriftelijke informatie in de dossiers. Interacties, activiteiten en overwegingen die daarin niet zijn vastgelegd, zijn daardoor buiten beschouwing gebleven. Daar waar in het navolgende bijvoorbeeld wordt gesproken over het al dan niet betrekken van bepaalde informatie bij het voornemen of de beschikking gaat het altijd om het *met zoveel woorden*, dus zichtbaar, meenemen van die informatie. De conclusies inzake de inhoudelijke zorgvuldigheid van afwijzende beslissingen zijn voor een deel gebaseerd op een beperkt aantal meer uitgebreid beschreven ('kwalitatief geanalyseerde') dossiers (14 AC-afwijzingen Vw 2000, 14 afwijzingen in de normale procedure Vw 2000 en 14 afwijzingen bij de beslissing op bezwaar Vw 1994). Naast het dossieronderzoek is in dit rapport gebruikgemaakt van de Delphi-methode. Aan de hand daarvan zijn de ervaringen en meningen van een groep ervaren medewerkers van organisaties die zijn betrokken bij de asielprocedure beschreven. Deze gegevens zijn verzameld in 2004 en betreffen dus deels een recentere periode dan de dossiers Vw 2000. Hoewel het mogelijk is om antwoordpatronen te signaleren kan men met deze methode niet aangeven door hoeveel procent van elke beroepsgroep elke gerapporteerde ervaring en mening precies wordt gedeeld.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt eerst achtergrondinformatie gegeven over de genomen asielbeslissingen in de bestudeerde dossiers. Vervolgens vergelijken we het asieltraject tot en met het voornemen (Vw 2000) met dat tot en met de beschikking in eerste aanleg (Vw 1994).

Daarna trekken we conclusies ten aanzien van de invloed van de voornemenprocedure, door de asielbeschikking Vw 2000 te vergelijken met de beschikkingen in eerste aanleg en op bezwaar Vw 1994. Ten slotte bespreken we de onderzoeksresultaten ten aanzien van de verlenging van de beslistermijn.

## 6.2 Achtergrondinformatie

Bij wijze van achtergrondinformatie zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld ten aanzien van de onderzochte dossiers:

- 1 Hoeveel afwijzende en hoeveel inwilligende asielbeslissingen worden genomen, in de beschikking Vw 2000 en in de beslissing op bezwaar Vw 1994?
- 2 Wat zijn de (wettelijke) gronden voor de genomen beslissingen?

Voor de vergelijking tussen de beide wetten in de volgende paragrafen is vooral relevant of zich op deze punten verschillen voordoen. Uit de resultaten blijkt dat het beslisgedrag van de IND, uitgedrukt in het percentage inwilligingen en afwijzingen, niet verschilt tussen de onderzochte dossiers Vw 2000 en Vw 1994. Onder beide wettelijke regimes geeft de IND in ongeveer een vijfde van de bestudeerde zaken een inwilligende beschikking in de normale asielprocedure.

Voor wat betreft de gronden waarop wordt ingewilligd of afgewezen vinden we eveneens vooral overeenkomsten tussen de Vw 2000 en de Vw 1994. Er zijn twee belangrijke verschillen tussen de asielbeschikking Vw 2000 enerzijds en zowel de beschikking in eerste aanleg als de beslissing op bezwaar Vw 1994 anderzijds. Ten eerste wordt onder de Vw 2000 in de normale procedure in een veel groter percentage zaken documentloosheid tegengeworpen dan onder de Vw 1994. Het tweede verschil, dat hier waarschijnlijk mee samenhangt, is dat het percentage beschikkingen Vw 2000 in de normale procedure waarin de IND ongeloofwaardigheid tegenwerpt, groter is dan in beide soorten beschikkingen Vw 1994 in deze procedure. Aangezien de Wet Ongedocumenteerden in 1999,<sup>53</sup> dus ruim voor de Vw 2000, in werking is getreden, is er geen aanleiding om te veronderstellen dat deze wetswijziging het aangetroffen verschil tussen de Vw 2000 en de Vw 1994 verklaart. Mogelijk wordt onder de nieuwe wet binnen de IND wel meer aandacht besteed aan het tegenwerpen van documentloosheid dan voorheen.

Aangezien er enkele vormvoorschriften zijn die verband houden met de motivering van de asielbeschikking, geven we hier ook een stukje van

<sup>53</sup> De Wet Ongedocumenteerden werd per 1 februari 1999 ingevoerd. Aan artikel 15c Vw 1994 werd een sub f toegevoegd.



het antwoord op de eerste onderzoeksvraag ten aanzien van *procedurele zorgvuldigheid*, die luidt:

- 3 Zijn de vormvoorschriften uit de Vreemdelingenwet (Vw), het Vreemdelingenbesluit (Vb) en de Vreemdelingencirculaire (Vc) gevolgd?

Het blijkt dat zowel onder de Vw 2000 als onder de Vw 1994 wordt voldaan aan het voorschrift uit de Awb dat de beslissing dient te worden gemotiveerd. Ook zien we dat de IND in de beschikking Vw 2000 conform de Vreemdelingencirculaire meestal gebruikmaakt van facultatieve en overige inhoudelijke afwijzingsgronden, alsmede van de toetsingsvolgorde van de inwilligingsgronden.<sup>54</sup> Onder de Vw 1994 wordt in slechts een derde van de beslissingen op bezwaar expliciet aangegeven dat geen VVTV wordt verleend. Dit was echter ook niet in alle gevallen verplicht. Op dit onderdeel van procedurele zorgvuldigheid vinden wij geen verschil tussen beide wetten.

### **6.3 Het asieltraject en de invloed van de voornemenprocedure**

Zoals gezegd volgen we in het vervolg van dit hoofdstuk de verschillende fasen van het asieltraject tot en met de uiteindelijke beschikkingen. Bij deze bespreking wordt door de verschillende paragrafen heen antwoord gegeven op de geformuleerde onderzoeksvragen 3 tot en met 9. Met betrekking tot de *procedurele zorgvuldigheid* trekken we ten aanzien van de verschillende stappen in het asieltraject en ten aanzien van het voornemen Vw 2000 en de beschikkingen Vw 2000 en Vw 1994 conclusies over de vragen:

- 3 Zijn de vormvoorschriften uit de Vreemdelingenwet (Vw), het Vreemdelingenbesluit (Vb) en de Vreemdelingencirculaire (Vc) gevolgd?
- 4 In hoeverre is gebruikgemaakt van de mogelijkheden uit de Vw, Vb en Vc tot het inbrengen van informatie?

Om te komen tot een beoordeling van de *inhoudelijke zorgvuldigheid* beantwoorden we in de vergelijkingen tussen de Vw 2000 en Vw 1994 en de AC- en normale procedure Vw 2000 de volgende vragen:

- 5 Welke argumentatie wordt gebruikt om te komen tot de beslissing en de gronden waarop die is genomen?
- 6 Op basis van welke informatie komt men tot de argumentatie? In hoeverre wordt het standpunt van de asielzoeker hierbij betrokken?
- 7 Vinden we verschillen in asielbeslissingen, gronden, argumentatie en informatie tussen Vw 1994 en Vw 2000?

<sup>54</sup> Imperatieve afwijzingsgronden kwamen in onze dossiers nauwelijks voor als gevolg van onze selectiecriteria.

- 8 Zo ja, wat zijn de mogelijke verklaringen voor die verschillen? Liggen die bijvoorbeeld in verschil in wetgeving of achtergrondkenmerken?
- 9 Hoe kunnen we die verschillen waarderen (kwaliteitsvraag)?

Ten aanzien van onderzoeksvraag 8 kan worden opgemerkt dat tijdens de kwantitatieve analyses uitsplitsingen van de resultaten zijn gemaakt naar geslacht, leeftijd en nationaliteit van de asielzoeker. Dit heeft geen vermeldenswaardige verschillen opgeleverd. Deze achtergrondkenmerken kunnen de gevonden verschillen tussen de situatie onder verschillende wetten en procedures derhalve niet verklaren. Waar verschillen duidelijk het gevolg zijn van de wijze waarop wetten en procedures zijn vormgegeven, wordt dit in de tekst vermeld. Hiermee kunnen echter niet alle verschillen worden verklaard. In die gevallen zal vervolgonderzoek naar de oorzaken moeten plaatsvinden.

#### **6.4 Het asieltraject tot en met het voornemen en de beschikking in eerste aanleg**

##### **6.4.1 Informatieverzameling door de IND**

De IND verzamelt op verschillende momenten in de asielprocedure informatie bij de asielzoeker aangaande zijn of haar identiteit, nationaliteit, reisroute en asielrelaas. Dit gebeurt in ieder geval, onder beide wetten en procedures, door middel van het eerste en het nader gehoor. Een belangrijk vormvoorschrift daarbij is dat de asielzoeker gehoord moet worden in een taal waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hij/zij die kan verstaan. Aan dit voorschrift wordt in de regel voldaan (*procedurele zorgvuldigheid*). Slechts in een zeer klein deel van de AC-zaken Vw 2000 en zaken onder de Vw 1994 (beide procedures) wordt het eerste gehoor niet gehouden in aanwezigheid van een tolk. In die gevallen wordt de procedurele zorgvuldigheid bedreigd. Het nader gehoor wordt onder beide wetten en procedures vrijwel altijd afgenomen in aanwezigheid van een tolk. Het houden van een eerste of nader gehoor in de taal van eerste voorkeur lukt wat minder vaak, hetgeen afbreuk doet aan de procedurele zorgvuldigheid in de betreffende zaken.

Hoewel het geen vormvoorschrift is, menen wij dat de zorgvuldigheid van vooral het nader gehoor er ook bij gebaat is als de gehoorambtenaar en tolk van hetzelfde geslacht zijn als de asielzoeker, met name bij vrouwen die mogelijk slachtoffer zijn geweest van seksueel geweld (*procedurele zorgvuldigheid*). Het geslacht van de tolk komt in ruim de helft van de zaken onder de Vw 2000 in beide procedures bij het nader gehoor overeen. Voor de Vw 1994 geldt dit alleen voor de AC-procedure in een meerderheid van de gevallen. Het geslacht van de gehoorambtenaar komt voor zover bekend in minder dan de helft van de gevallen overeen met dat

van de asielzoeker (beide wetten en procedures). Mogelijk speelt hierbij een gebrek aan beschikbaarheid van (vrouwelijke) tolken en ambtenaren een rol. In deze gevallen wordt de procedurele zorgvuldigheid mogelijk bedreigd.

Naast het verplichte eerste en nader gehoor vinden in het voortraject ook andere momenten van informatieverzameling plaats die niet als zodanig zijn voorgeschreven. We hebben gegevens verzameld over het aanvullend gehoor en het nader onderzoek.

Onder de Vw 2000 komt het in de normale asielprocedure regelmatig voor dat een aanvullend gehoor wordt gehouden, maar in de AC-procedure komt het nauwelijks voor. Dit verschil heeft waarschijnlijk deels te maken met de tijdsdruk in het AC en met het feit dat in zaken die om inhoudelijke redenen zijn doorgestuurd van het AC naar de normale asielprocedure, een aanvullend gehoor is voorgeschreven. Onder de Vw 1994 wordt zowel bij zaken afgedaan in de normale als in de AC-procedure zelden een aanvullend gehoor gehouden. De reden hiervoor is ons niet bekend. Nader onderzoek vindt onder beide wetten vooral plaats in de normale procedure, voor het voornemen respectievelijk de beschikking in eerste aanleg (ca. 40%). Ook hier geldt waarschijnlijk dat nader onderzoek binnen de korte AC-periode niet mogelijk is.

#### **6.4.2 Informatieverstrekking door de asielzoeker**

De informatiebasis van de asielbeslissing en de mate waarin de IND het standpunt van de asielzoeker kan meenemen in de beslissing, is voor een belangrijk deel afhankelijk van de informatie die de asielzoeker zelf inbrengt. *Gebruikmaken van de mogelijkheden tot het inbrengen van informatie* kan dan ook bijdragen aan de inhoudelijke zorgvuldigheid van de asielbeslissing.

Het eerste moment waarop de asielzoeker informatie kan (en moet) inbrengen is bij de aanmelding in het AC. Het gaat hier om het overleggen van alle mogelijke documenten. In ruim de helft van de onderzochte asioldossiers onder beide wetten en beide procedures worden geen documenten overlegd.

In de normale asielprocedure onder de Vw 2000 en de Vw 1994 worden gedurende de procedure nog wel eens documenten aangeleverd. In de AC-procedures gebeurt dit, zeker onder de Vw 2000, slechts sporadisch, waarschijnlijk vanwege de korte duur van de AC-procedure. Overigens zijn in circa 40% van alle zaken onder beide wetten die uiteindelijk zijn ingewilligd geen documenten overlegd.

Na het eerste gehoor dienen sommige asielzoekers correcties en aanvullingen op het rapport hiervan in. In beide procedures onder de Vw 2000 en de Vw 1994 gebeurt dit in grofweg de helft van de zaken. Ook op het verslag van het nader gehoor kunnen asielzoekers correcties en aanvullingen indienen. Een groot deel van de asielzoekers in de normale

asielprocedure onder zowel de Vw 2000 als de Vw 1994 maakt gebruik van deze mogelijkheid. In de AC-procedure betreft het minder (Vw 2000) respectievelijk meer (Vw 1994) dan eenderde van de zaken. Mogelijk gebeurt dit in de AC-procedure minder vaak, omdat men daar op hetzelfde moment een zienswijze kan indienen.

#### 6.4.3 *Wordt er iets met de informatie gedaan?*

De centrale vraag bij het beoordelen van de *inhoudelijke zorgvuldigheid* is de vraag of de eventuele informatie die door de IND is verzameld en/of door de asielzoeker is ingebracht ook wordt gebruikt in het voornemen Vw 2000 of de beschikking in eerste aanleg Vw 1994. We gaan hier in op de correcties en aanvullingen op het eerste en nader gehoor, het aanvullend gehoor en het nader onderzoek.

De correcties en aanvullingen op het rapport van het eerste gehoor bevatten in een meerderheid van de zaken geen nieuwe informatie (beide wetten en procedures). Onder de Vw 2000 liggen de percentages zaken waarin dat wel het geval is hoger dan onder de Vw 1994. De informatie uit de correcties en aanvullingen op het verslag van het eerste gehoor wordt zelden teruggevonden in het voornemen Vw 2000, zowel in de AC- als de normale procedure. De reden kan zijn dat de informatie reeds bekend is of dat deze wordt meegenomen in het nader gehoor.

Correcties en aanvullingen op het verslag van het nader gehoor bevatten in ruim de helft van de gevallen nieuwe informatie (beide wetten en beide procedures). In de normale asielprocedure Vw 2000 wordt echter slechts in bijna een kwart van de voornemens ingegaan op deze correcties en aanvullingen, onder de Vw 1994 gebeurt dit in 30% van de beschikkingen in eerste aanleg.

Wanneer een aanvullend gehoor wordt gehouden, bijna alleen in de normale asielprocedure Vw 2000, levert dat in de meeste gevallen nieuwe informatie op. Deze komt meestal, maar niet altijd, terug in het voornemen Vw 2000.

Nader onderzoek levert onder beide wetten en procedures vaker niet dan wel informatie op die nog niet bekend was. Dit is een van de redenen waarom de uitkomsten vaak niet expliciet verwerkt worden in het voornemen of de beschikking in eerste aanleg. Een andere reden hiervoor is dat de resultaten van het onderzoek nog niet bekend zijn. Het is niet duidelijk waarom dan toch een voornemen of beschikking wordt uitgebracht. Als dit slechts te maken heeft met tijdsdruk, doet dit afbreuk aan de inhoudelijke zorgvuldigheid.

Bij alle genoemde vormen van informatieverzameling of -verstrekking valt op dat de verkregen informatie niet steeds in het voornemen of de beschikking in eerste aanleg wordt verwerkt. In dit opzicht vinden we geen verschillen tussen de twee wetten of de beide typen procedures. Behalve voor de zaken waarin nader onderzoek is gedaan, weten wij niet

waarom de informatie niet is meegenomen. Het kan zijn dat de informatie al bekend was, door de IND niet relevant werd bevonden of onvoldoende door de IND is bekeken. Indien de informatie al bekend was, is het naar onze mening voorstelbaar dat daarop niet wordt gereageerd. Als dit niet zo is, doet het niet ingaan op de informatie die de asielzoeker heeft ingebracht afbreuk aan de inhoudelijke zorgvuldigheid.

#### **6.4.4 *Het voornemen Vw 2000 en de beschikking in eerste aanleg Vw 1994***

Met het oog op de inhoudelijke zorgvuldigheid van het vervolg van de asielprocedure zijn we nagegaan hoe het voornemen Vw 2000 (normale en AC-procedure) en de beschikking in eerste aanleg Vw 1994 worden gemotiveerd. Dit is van belang omdat het standpunt van de asielzoeker in de zienswijze en bezwaargronden in reactie op het voornemen/de eerste beschikking worden geformuleerd. Het meenemen van dit standpunt in de beschikking Vw 2000 en de beslissing op bezwaar Vw 1994 is ons criterium voor inhoudelijke zorgvuldigheid.

##### *Vw 2000: voornemen in normale versus AC-procedure*

Het voornemen in de normale asielprocedure Vw 2000 verschilt sterk van het voornemen in de AC-procedure. In de normale procedure bestaat het voornemen uit een deels geïndividualiseerde argumentatie, die veelal start met het tegenwerpen van het ontbreken van (echte) documenten inzake identiteit, nationaliteit, reisroute en/of asielrelaas. Dit gaat vaak samen met de tegenwerping dat de gegeven verklaringen hiervoor onvoldoende of tegenstrijdig zijn. Daarna wordt gemotiveerd waarom geen verblijfsvergunning wordt verleend op grond van artikel 29 lid 1 sub a tot en met f. Daarbij worden begrippen als 'ongeloofwaardig', 'onaanmemelijk', en 'onvoldoende zwaarwegend' gebruikt. In de AC-procedure wordt daarentegen gebruikgemaakt van een zogenoemd voornemenformulier, waarop onder andere voornoemde begrippen staan voorgedrukt. Deze kunnen door de IND-ambtenaar worden aangekruist, zonder dat ze noodzakelijkerwijs in verband worden gebracht met de inwilligingsgronden van artikel 29 lid 1 Vw 2000.<sup>55</sup> De IND kan op het formulier een nadere toelichting geven, maar doet dat niet altijd. Hierdoor ontstaat soms onduidelijkheid over wat de asielzoeker nu precies wordt tegengeworpen. In de zaken waarin wel een toelichting wordt gegeven, vertoont het type argumenten veel overeenkomsten met de argumentatie in de normale procedure. Voor beide procedures geldt dat 'ongeloofwaardigheid' in verband met het ontbreken van documenten inzake identiteit,

<sup>55</sup> Het gaat hier om het voornemenformulier zoals de dossieranalisten dat hebben aangetroffen in de dossiers uit de onderzoeksperiode genoemd in paragraaf 6.1. Uit nagekomen informatie van de IND blijkt dat in AC Schiphol en AC Ter Apel inmiddels aangepaste voornemenformulieren worden gebruikt. Hierop zijn de inwilligingsgronden van artikel 29 lid 1 Vw 2000 wel voorgedrukt.

nationaliteit, reisroute en/of asielrelaas, en het geven van onvoldoende verklaringen daaromtrent, nooit het enige argument voor afwijzing vormt: het argument wordt altijd in combinatie met andere argumenten gebruikt. Voor wat betreft de motivering van het niet inwilligen van het asielverzoek op de inwilligingsgronden geldt dat het in zowel de AC- als de normale procedure enkele malen voorkomt dat een van de inwilligingsgronden van artikel 29 lid 1 sub a t/m f niet wordt genoemd. In de voornemens in de AC-procedure wordt artikel 29 lid sub f slechts in minder dan de helft van de gevallen genoemd. Het ontbreken van deze grond betekent waarschijnlijk dat deze niet van toepassing is, omdat geen sprake is van een partner of meerderjarig kind.

*Vw 2000 voornemen versus Vw 1994 beschikking in eerste aanleg (normale procedure)*

Bij de beschikking in eerste aanleg onder de Vw 1994 blijkt in vrijwel alle dossiers te worden aangegeven dat het asielverzoek in elk geval niet op grond van erkenning als verdragsvluchteling of klemmende reden van humanitaire aard wordt ingewilligd. Dat geen VVTV wordt verleend, wordt echter slechts in een vijfde van de zaken opgemerkt. Informatie van de IND leert dat dit ook niet in alle gevallen verplicht was. Een overeenkomst met het voornemen in de normale asielprocedure Vw 2000 is dat de beschikking in eerste aanleg in de regel gemotiveerd wordt door middel van een combinatie van standaardzinnen en geïndividualiseerde argumenten waarbij op specifieke aspecten van het asielrelaas wordt ingegaan, waarbij dit laatste het meest voorkomt bij de motivering van de afwijzing van de aanvraag om toelating als vluchteling. Het ontbreken van (echte) documenten met betrekking tot identiteit, nationaliteit, reisroute en/of asielrelaas wordt onder de Vw 1994 in de normale procedure veel minder vaak tegengeworpen dan onder de Vw 2000. Onder beide wetten wordt daarbij volgens onze kwalitatieve analyses ook het niet in staat zijn tot uitgebreide of gedetailleerde verklaringen inzake de reis of de gestelde streek van herkomst of etnische groep vaak tegengeworpen. Net als onder de Vw 2000 worden asielverzoeken onder de Vw 1994 echter niet alleen op basis van deze omstandigheid afgewezen. De andere typen argumenten die de IND in de normale asielprocedure gebruikt in het voornemen Vw 2000 en de beschikking in eerste aanleg Vw 1994 komen ook in grote mate overeen. Enkele verschillen in de formulering van afwijzingsgronden houden verband met wijzigingen in de wettekst.

## **6.5 De reactie van de asielzoeker op het voornemen en de beschikking in eerste aanleg**

In de komende paragrafen gaan we in op de inhoudelijke zorgvuldigheid van het vervolg van de asielprocedure. Volgens onze definitie gaat het

daarbij om de vraag of en hoe het standpunt van de asielzoeker wordt betrokken bij de asielbeschikking. Onder de Vw 2000 moet de voornemenprocedure ervoor zorgen dat dit gebeurt, doordat de asielzoeker in een zienswijze reageert op het voornemen, waarna de IND in de beschikking ingaat op de zienswijze. Het indienen van een zienswijze als reactie op het voornemen is in deze redenering dus een voorwaarde. Onder de Vw 1994 kon de asielzoeker reageren op de beschikking in eerste aanleg, door middel van een bezwaarschrift. Op dit bezwaarschrift kon dan in de beslissing op bezwaar worden ingegaan. Hieronder gaan we na of onder de Vw 2000 (AC- en normale procedure) daadwerkelijk zienswijzen worden ingediend, en hoe die eruit zien vergeleken met de bezwaargronden Vw 1994. Het gaat hier opnieuw om het *gebruikmaken van de mogelijkheden om informatie c.q. een standpunt in te brengen*.

#### **6.5.1 Zienswijze: normale versus AC-procedure**

Er wordt na een voornemen tot afwijzing niet altijd een zienswijze ingediend: in een kwart van de bestudeerde dossiers die onder de Vw 2000 in de normale asielprocedure zijn afgedaan is geen zienswijze ingediend. Van de asielverzoeken waarbij een zienswijze is ingediend en die in de normale procedure zijn afgedaan, blijkt dat 25% is ingewilligd en 75% is afgewezen. Het eerste percentage is hoger dan de Delphi-respondenten half 2004 inschatten, mogelijk omdat zij beroepshalve niet allemaal zicht hebben op inwilligingen. Van alle beslissingen na een zienswijze bij elkaar (AC- plus normale procedure) is 15% een inwilliging.

Bij AC-zaken wordt in meer dan de helft van de bestudeerde dossiers geen zienswijze ingediend. Rechtsbijstandverleners zelf geven aan dat zij niet altijd een zienswijze indienen als zij een zaak kansloos achten, maar sommigen gaan naar verluidt wel in beroep. Logischerwijs kan het standpunt van de asielzoeker ten aanzien van het voornemen tot afwijzing geen invloed uitoefenen op de argumentatie in de beschikking, en niet bijdragen aan de opbouw van een volledig dossier, als de rechtsbijstand geen zienswijze indient. Bij de zaken die uiteindelijk worden ingewilligd onder de Vw 2000 heeft de rechtsbijstand bijna altijd een zienswijze ingediend.

Uit de kwalitatief beschreven dossiers blijkt het volgende. Wanneer een zienswijze wordt ingediend, reageert de rechtsbijstand op een grotere of kleinere selectie van de argumenten in het voornemen (normale procedure) of op het voornemenformulier (AC-procedure). In beide procedures betreffen de argumenten in de zienswijze vaak zowel eerder verstrekte informatie die volgens de rechtsbijstand anders moet worden geïnterpreteerd of gewogen dan de IND heeft gedaan, als aanvullende informatie of uitleg over aspecten van het vluchtverhaal. Vaak wordt het ontbreken van documenten verklaard, maar in beide procedures worden in onze selectie

niet alsnog documenten overlegd. In meer of minder uitgebreide bewoordingen wordt voorts beargumenteerd waarom de conclusies van de IND volgens de rechtsbijstand/de vreemdeling niet kloppen. Een verschil tussen beide procedures is dat in de zienswijzen in de onderzochte AC-zaken vaker wordt gereageerd op de tegengeworpen ongeloofwaardigheid, onaannemelijkheid en dergelijke en veel minder op het niet inwilligen van de asielaanvraag op grond van een van de onderdelen van artikel 29 Vw 2000. Dit is waarschijnlijk het gevolg van het feit dat de genoemde aspecten op de AC-voornemenformulieren ook minder in verband worden gebracht met die inwilligingsgronden dan in de voornemens in de normale procedure. Opnieuw horen en/of een nieuw voornemen uitbrengen door de IND naar aanleiding van de zienswijze is in onze dossiers in beide procedures niet voorgekomen.

#### *6.5.2 Bezwaargronden versus zienswijze (normale procedure)*

Van alle asielverzoeken waarbij bezwaargronden zijn ingediend is 23% bij de beslissing op bezwaar alsnog ingewilligd en 77% opnieuw afgewezen, door de IND of de rechter ('doorpakken'). De kans op inwilliging na het indienen van bezwaargronden onder de Vw 1994 is daarom even groot als na het uitbrengen van een zienswijze onder de Vw 2000 (normale procedure).

In de kwalitatief beschreven dossiers zien we dat de rechtsbijstand in de bezwaargronden namens de vreemdeling reageert op een deel van de argumenten in de beschikking in eerste aanleg. De reacties richten zich vooral op die argumenten die de IND heeft gebruikt om de A-status te weigeren. In minder dan de helft van de dossiers wordt ook op het niet-verlenen van een van de andere statussen gereageerd. De rechtsbijstand stelt dat bepaalde argumenten van de IND niet houdbaar zijn. Net als in de zienswijzen onder de Vw 2000 brengt de rechtsbijstand daarbij vrijwel altijd een combinatie naar voren van reeds eerder verstrekte informatie die anders geïnterpreteerd of gewogen zou moeten worden, als aanvullende informatie of uitleg over aspecten van het vluchtverhaal. De typen argumenten vertonen veel overeenkomst met de typen argumenten uit de zienswijzen onder de Vw 2000, maar de bezwaarschriften lijken wel iets meer uitgebreid te zijn dan de zienswijzen. Een andere overeenkomst is dat ook hier zelden alsnog een nieuw document wordt ingediend. Omdat het aan de vreemdeling tegenwerpen van het ontbreken van documenten inzake identiteit, nationaliteit, reisroute en/of asielrelaas in onze selectie van Vw 2000-dossiers duidelijk vaker wordt aangevoerd dan in de Vw 1994-dossiers, komen in de zienswijzen meer reacties voor op deze tegenwerpingen dan in de bezwaargronden.



## **6.6 De asielbeschikkingen Vw 2000 en Vw 1994**

In deze paragraaf beschrijven we de asielbeschikking Vw 2000 in de normale en de AC-procedure, om vast te stellen of de voornemen-procedure tot gevolg heeft dat het standpunt van de asielzoeker in de asielbeschikking wordt meegenomen en of zich daarin tussen beide procedures verschillen voordoen. Vervolgens wordt vastgesteld of de beschikking onder de Vw 2000 na de voornemenprocedure inhoudelijk zorgvuldiger is dan de beschikking in eerste aanleg Vw 1994. Daarna vergelijken we de beschikking Vw 2000 met de beslissing op bezwaar Vw 1994 in de normale procedure, om na te gaan of de inhoudelijke zorgvuldigheid vergelijkbaar is.

### **6.6.1 *Asielbeschikking Vw 2000: normale versus AC-procedure***

Uit de kwalitatieve dossierbeschrijvingen blijkt dat in de meeste afwijzende beschikkingen die volgen op de zienswijze in de normale procedure het voornemen als herhaald en ingelast wordt beschouwd en/of dat het voornemen grotendeels wordt herhaald. In de overige beschikkingen wordt niet expliciet naar het voornemen verwezen en is de beschikking alleen een reactie op de zienswijze, waarbij het voornemen feitelijk gehandhaafd blijft. De afwijzende beschikking bij AC-zaken is in grote lijnen een herhaling van het voornemen, in dezelfde of andere, en soms meer uitgebreide bewoordingen. In beide procedures komt het intrekken van een argument, overigens zonder de conclusie te wijzigen, slechts sporadisch voor. In de normale procedure wordt in de beschikking wel op meer argumenten uit de zienswijze gereageerd: in ruim driekwart van de kwalitatief beschreven beschikkingen wordt op (bijna) alle argumenten uit de zienswijze gereageerd, in de overige op een deel. In de AC-procedure wordt in de helft van de beschikkingen op het merendeel van de argumenten van de rechtsbijstand gereageerd, in de andere helft slechts op een deel. Bovendien is de reactie van de IND op de zienswijze in de normale asielprocedure uitgebreider dan in de AC-procedure. Uit de kwantitatieve analyses is gebleken dat in beide procedures voor de afwijzing als verdragsvluchteling meestal een combinatie van individuele en standaardargumentaties wordt gebruikt, terwijl voor de afwijzing op de andere inwilligingsgronden meestal standaardformuleringen gegeven worden. Zowel voor de kwalitatief bekeken asielbeschikkingen in de normale procedure als die in de AC-procedure geldt dat de IND beargumenteert dat men het asielre-laas nog steeds niet aannemelijk of geloofwaardig vindt, en stelt dat de gegeven verklaringen en algemene informatie uit externe bronnen onvoldoende zijn. De conclusie in deze afwijzende beschikkingen is altijd dat de IND niet is overtuigd door de argumenten, verklaringen en uitleg van de rechtsbijstand, die overigens ook erg summier kunnen zijn.

Slechts bij hoge uitzondering trekt de IND een argument terug, zonder dat daarbij de conclusie verandert.

Uit het bovenstaande blijkt dat in de normale asielprocedure meer uitgebreid op het standpunt van de asielzoeker in de zienswijze wordt gereageerd dan in de AC-procedure. *De inhoudelijke zorgvuldigheid van de afwijzing in de normale asielprocedure Vw 2000 is derhalve groter dan in de AC-procedure Vw 2000.* Ook de meeste informanten uit het Delphi-onderzoek, waaronder een aantal IND'ers, zijn deze mening toegedaan.

#### **6.6.2 Asielbeschikking Vw 2000 versus beschikking in eerste aanleg Vw 1994**

In de voorgaande paragrafen is vastgesteld dat er tussen de Vw 2000 en de Vw 1994 weinig verschillen zijn in de mate waarin informatie van de asielzoeker wordt verwerkt in het voornemen Vw 2000 en de beschikking in eerste aanleg Vw 1994. Op dat punt in de procedure kan dan ook geen verschil in inhoudelijke zorgvuldigheid worden vastgesteld. Vergelijken we de beschikking Vw 2000 met de beschikking in eerste aanleg Vw 1994, dan is een belangrijk verschil dat onder de Vw 2000 nog een voornemenprocedure wordt gevoerd. Hiervoor is vastgesteld dat in een kwart van de dossiers uit de normale asielprocedure en bij meer dan de helft van de dossiers uit de AC-procedure geen zienswijze is ingediend. In die gevallen leidt de voornemenprocedure logischerwijs niet tot het meenemen van het standpunt van de asielzoeker in de beschikking. *Wanneer geen zienswijze wordt ingediend, is de inhoudelijke zorgvuldigheid van de afwijzende beschikking Vw 2000 dus gelijk aan die van de afwijzende beschikking in eerste aanleg Vw 1994.* Dit betreft met name de AC-procedure. In die gevallen waarin wel een zienswijze wordt ingediend, ligt dit anders. Hoewel de beschikkingen Vw 2000 in de normale en de AC-procedure van elkaar verschillen in de mate van uitgebreidheid van de reactie op de zienswijze, wordt wel in alle gevallen op de zienswijze gereageerd, zij het soms door middel van standaardzinnen. *Wanneer een zienswijze wordt ingediend, is de inhoudelijke zorgvuldigheid van de afwijzende asielbeschikking Vw 2000 daardoor groter dan die van de afwijzende beschikking in eerste aanleg Vw 1994.* Ook wordt in die gevallen het doel van de wetgever behaald dat de rechter bij een eventueel beroep een dossier in handen krijgt met daarin het standpunt van de asielzoeker ten aanzien van de voorgenomen afwijzing. Deze doelen zouden in meer zaken gehaald worden als de rechtsbijstand namens de vreemdeling een zienswijze zou indienen in alle gevallen waarin deze het niet eens is met de voorgenomen afwijzing. Ook de Delphi-respondenten zien over het algemeen een positieve invloed van de zienswijze op de motivering van de beschikking Vw 2000 vergeleken met de beschikking in eerste aanleg Vw 1994.

### 6.6.3 *Asielbeschikking Vw 2000 versus beslissing op bezwaar Vw 1994 (normale procedure)*

Vergelijkbaar met de situatie onder de Vw 2000 kan de beslissing op bezwaar in de normale procedure Vw 1994 worden beschouwd als een herhaling van de beschikking in eerste aanleg, aangevuld met een reactie op een deel van de bezwaargronden. Zowel in de asielbeschikking Vw 2000 als de beslissing op bezwaar Vw 1994 bestaat de motivering van het niet verlenen van een vergunning als verdragsvluchteling meestal uit een combinatie van geïndividualiseerde en standaardargumenten. Dit komt ook relatief veel voor bij de grond 'klemmende redenen van humanitaire aard'. Bij deze laatste en de overige inwilligingsgronden bestaat de motivering van de uiteindelijke beschikking in beide wetten echter meestal uit alleen standaardformuleringen.

Uit de kwalitatief beschreven dossiers blijkt het volgende. In ruim driekwart van de beschikkingen Vw 2000 in de normale procedure wordt op (bijna) alle argumenten uit de zienswijze gereageerd, in de overige op een deel. Onder de Vw 1994 reageert de IND in de beslissingen op bezwaar op een deel, maar zelden op alle bezwaargronden. De inhoud van de reacties van de IND verschilt onder beide wetten niet van elkaar: onder beide wettelijke regimes houdt de reactie van de IND op de verschillende stellingen van de rechtsbijstand in het algemeen in dat men bepaalde delen van het vluchtverhaal nog altijd niet geloofwaardig, aannemelijk, of voldoende zwaarwegend vindt. Ook de verklaringen voor het ontbreken van documenten worden van de hand gewezen. Onder de Vw 1994 wordt daarnaast in veel gevallen informatie uit een ambtsbericht van Buitenlandse Zaken tegengeworpen. Het intrekken van een argument komt onder beide wetten slechts sporadisch voor, en als dit gebeurt wordt de conclusie niet gewijzigd. De meningsverschillen met de rechtsbijstand concentreren zich op de aannemelijkheid en de weging van bepaalde aspecten van het asielrelaas. Volgens de rechtsbijstand is een bepaalde gebeurtenis wel aannemelijk of zwaarwegend, volgens de IND niet. In beide gevallen is het standpunt vaak moeilijk hard te maken, en wekt de uitwisseling van standpunten de indruk van een welles-nietesdiscussie. De kans op een wijziging van de voorgenomen respectievelijk de eerste beslissing (afwijzing) na het indienen van een zienswijze of bezwaargronden in de normale asielprocedure is in de totale groep dossiers ongeveer even groot (ca. 25%). Dit geldt ook wanneer de zaken afgedaan in de AC- en de normale procedure samen worden genomen (onder beide wetten ca. 15% inwilligingen na een zienswijze).

Onder de Vw 2000 wordt in de afwijzende beschikkingen op een groter deel van de argumenten van de asielzoeker gereageerd dan in de beslissingen op bezwaar onder de Vw 1994. Daarom is *de inhoudelijke zorgvuldigheid van de beschikking Vw 2000 groter dan die van de beslissing op bezwaar onder de Vw 1994*. Daarbij moet wel worden opgemerkt

dat het aantal uitgebreid beschreven zaken waarin een hoorzitting heeft plaatsgevonden in dit onderzoek te klein is om de invloed daarvan op de beslissing op bezwaar te kunnen vaststellen. De conclusie betreft derhalve vooral zaken *zonder hoorzitting*.<sup>56</sup> Dit verklaart mogelijk dat de genoemde conclusie niet eenduidig door de Delphi-respondenten wordt ondersteund.

### 6.7 Verlenging van de beslistermijn

Behalve de voornemenprocedure werd de mogelijkheid tot verlenging van de individuele beslistermijn door de toenmalige regering beschouwd als instrument dat de kwaliteit van asielbeslissingen zou verhogen. De veronderstelling daarbij was dat de IND zonder dit instrument altijd binnen de wettelijke beslistermijn van zes maanden zou moeten beslissen, terwijl dit niet altijd mogelijk zou zijn. Daarom werd verlenging van de beslistermijn mogelijk gemaakt. Deze zou moeten zorgen voor een bredere informatiebasis van asielbeslissingen, in gevallen waarin aan het eind van de normale beslistermijn nog onvoldoende informatie beschikbaar is. Uit ons onderzoek blijkt echter dat de IND lang niet altijd de beslistermijn verlengt als ze niet binnen zes maanden op een asielverzoek beslist (zie ook de rapportage 'doorlooptijden'). In die zin werkt het instrument niet zoals bedoeld.

Hieronder geven we voor zaken waarin wel een verlenging heeft plaatsgevonden antwoord op de onderzoeksvragen. Deze luiden:

#### *Procedurele zorgvuldigheid*

- 1 Vindt de verlenging volgens de voorschriften plaats (o.a. tijdigheid)?
- 2 Welk soort onderzoek wordt uitgevoerd en levert dit nieuwe informatie op?

In alle onderzochte gevallen waarin sprake is van verlenging is de beslistermijn verlengd met het maximum van zes maanden. Deze termijn is vrijwel altijd schriftelijk aan de vreemdeling/gemachtigde medegedeeld. Ook is de vreemdeling meestal voor het eind van de oorspronkelijke beslistermijn van de verlenging in kennis gesteld. In bijna alle gevallen heeft tijdens de verlenging nader onderzoek naar de betrokken vreemdeling plaatsgevonden door 'derden', conform de omschrijving daarvan in de Vreemdelingencirculaire 2000. Op deze punten zijn de vormvoorschriften derhalve gevolgd. Daar staat tegenover dat de beslistermijn in een aantal gevallen te laat is verlengd en dat de beschikking in een deel van de zaken pas na afloop van het verstrijken van de verlengde beslistermijn

<sup>56</sup> Uit de kwantitatief geanalyseerde zaken blijkt wel dat in vijf gevallen, de helft van de zaken met nieuwe informatie uit de hoorzitting, deze informatie ook daadwerkelijk gebruikt is bij de beslissing op bezwaar.

is genomen. In die gevallen laat de procedurele zorgvuldigheid te wensen over.

Het onderzoek in de bestudeerde dossiers betreft taalanalyse, onderzoek door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dactyloscopisch onderzoek met het oog op mogelijke Dublin-claims en 1F-onderzoek. In de meeste gevallen levert dit tijdig relevante informatie op. Deze informatie bevestigt in sommige gevallen de door de asielzoeker gestelde feiten en spreekt deze in andere gevallen tegen.

#### *Inhoudelijke zorgvuldigheid*

- 3 Is in de beschikking Vw 2000 informatie verwerkt die aan het einde van de wettelijke beslistermijn nog niet beschikbaar was? (het gaat hier om informatie die tijdens het onderzoek naar voren is gekomen)

Zoals gezegd heeft het onderzoek in de meeste gevallen tijdens de verlenging relevante informatie opgeleverd. Omdat dactyloscopisch onderzoek alleen betrekking heeft op de vraag of de asielzoeker geen eerdere asiel-aanvraag in een andere EU-lidstaat heeft gedaan, heeft de uitkomst daarvan alleen invloed op het al dan niet geven van een Dublin-afdoening, en niet op de inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag. De andere typen onderzoek kunnen daarop wel van invloed zijn.

Uiteindelijk is een deel van de aanvragen ingewilligd en een ander deel afgewezen. Bij inwilligende beschikkingen is de precieze invloed van de informatie die tijdens de verlenging is verkregen zelden te traceren, omdat een motivering ontbreekt. Bij de afwijzingen is de verkregen informatie gebruikt om de ongeloofwaardigheid van het asielrelaas te motiveren. Omdat het nader onderzoek dat gedurende een verlenging van de beslistermijn wordt uitgevoerd, in de meeste onderzochte gevallen tijdig relevante informatie oplevert, die in ieder geval wordt gebruikt bij de motivering van afwijzende beschikkingen, kunnen we concluderen dat de informatiebasis van asielbeslissingen in dergelijke gevallen breder is. De inhoudelijke zorgvuldigheid van de asielbeslissingen is derhalve groter dan wanneer direct na afloop van de beslistermijn een beslissing zou zijn genomen. Het instrument van de individuele verlenging verhoogt in die zin de zorgvuldigheid van asielbeslissingen. Omdat het tot nu toe niet consequent wordt toegepast in situaties die zich daarvoor lenen, is deze winst echter beperkt.

# Summary

## **The quality of asylum decisions. A comparison between the previous and the new Aliens Act**

### **Introduction**

This report is part of the evaluation of the Aliens Act 2000 relating to the asylum procedure. It covers the extent to which two new statutory instruments in the Aliens Act 2000, the intention procedure and the individual extension to the decision period, affect the quality of asylum decisions. The term *procedural quality* is used as a measure of whether the (procedural) requirements laid down by law and subordinate legislation are met. In addition to this, research was carried out as to whether foreign nationals use the (legal) possibilities to supply information. The term *content-related quality* is used to indicate the way in which the position of the asylum seeker is dealt with (in the intention and/or decision). When investigating the influence of the decision period extension on the quality of asylum decisions, the question to what extent the decision is based on information that was made available during the extension period is relevant. When investigating the influence of the intention procedure, the situation under the Aliens Act 2000 is compared to the situation under the Aliens Act 1994. The intention procedure under the Aliens Act 2000 means that in cases in which the IND intends to reject the asylum request, this 'intention' is sent to the legal representative of the asylum seeker, who may submit a written response. Following this, the IND should decide on the asylum request taking the written response into account. Under the Aliens Act 1994, the IND decision at first instance was taken without such a procedure, but it was followed by the possibility in most cases to lodge an objection, after which the IND reached a second decision. In this study the asylum decision under the Aliens Act 2000 is compared to both the decision at first instance and the decision on an objection under the Aliens Act 1994. The government at the time was trying to improve the quality of decisions under the Aliens Act 2000 compared to the decisions at first instance under the previous law. In addition to this, the asylum decision under the Aliens Act 2000 was supposed to be 'as good as' the decision on an objection under the previous law, as the facts that did not become apparent until the objection stage under the Aliens Act 1994 should now already become apparent before the decision at first (and only) instance as a result of the intention procedure.

When comparing the Aliens Act 2000 and the Aliens Act 1994, cases are classified on the basis of the procedure followed (Application Centre (AC) procedure and normal procedure), due to the differences between the two procedures (for example, the periods used) that may affect the quality of asylum decisions. In addition to this, we compared the intention procedure

within the AC procedure to the one within the normal asylum procedure under the Aliens Act 2000, as the importance of the AC procedure under the Aliens Act 2000 has increased after the implementation of the Aliens Act 2000 in terms of the percentage of completed cases. In order to keep the comparisons pure, we investigated whether there are any differences in (the information obtained during) that part of the asylum procedure that precedes the intention procedure under the Aliens Act 2000 and the decision at first instance under the Aliens Act 1994 (the initial and in-depth interviews, and possibly an additional interview by the Immigration and Naturalisation Service IND).

During the investigation of the individual extension to the decision period, only the asylum decisions under the Aliens Act 2000 were studied. Here, we compared the situation at the end of the original decision period and the situation at the end of the extended decision period for one and the same case.

### **Research questions**

The research questions relating to the *intention procedure* were as follows:

#### *Background information*

- 1 How many requests for asylum were rejected and how many were granted by decisions under the Aliens Act 2000 and by decisions on an objection under the Aliens Act 1994?
- 2 What are the (legal) arguments for the decisions made?

#### *Procedural quality*

- 3 Have the procedural requirements laid down by the Aliens Act (AA), the Aliens Decree (AD) and the Aliens Circular (AC) been met?
- 4 To what extent have the possibilities offered by the AA, the AD and the AC to supply information been used?

#### *Content-related quality*

- 5 What line of reasoning is used to reach the decision and build the arguments on which the decision is based?
- 6 What information is used to determine this line of reasoning? To what extent is the position of the asylum seeker taken into account?
- 7 Are any differences found as regards asylum decisions, arguments, lines of reasoning and information between the Aliens Act 1994 and the Aliens Act 2000?
- 8 If this is the case, what circumstances may explain these differences? Could these, for example, be due to differences in law or background characteristics?
- 9 How can we value these differences (quality issue)?

The following questions were posed relating to the *individual extension of the decision period*:

*Procedural quality*

- 1 Is the extension granted and completed in accordance with regulations (for example, timeliness)?
- 2 What type of investigation is carried out and does this provide new information?

*Content-related quality*

- 3 Was any information used for the decision under the Aliens Act 2000 that was not yet available at the end of the legal decision period (this concerns information that was obtained during the investigation)?

## **Method**

The methods that were used for the investigation were case-file analysis and the policy-related Delphi method.

The *case-file analysis* was based on asylum case files held by the IND. The investigation into the intention and objection procedures covered 201 case files compiled under the Aliens Act 2000 (101 AC-procedure related; 100 normal-procedure related) and 147 case files compiled under the Aliens Act 1994 (71 AC-procedure related; 76 normal-procedure related). The investigation of the individual extension to the decision period covered 110 cases (30 with an extension and 80 without). The files were analysed on the basis of various checklists. These included questions with pre-printed answer categories that could be ticked ('quantitative scoring'). In addition to this, a number of descriptive questions was included ('qualitative questions') for the checklist relating to the analysis of the intention and objection procedure. This way, extensive descriptions of parts of the asylum procedure were produced to add to the information obtained from the quantitative questions. Three case-file analysts were trained, after which they determined the scores of the case files used for the investigation and described them on the basis of the checklists. The investigators based their analyses on the codes and descriptions given by the case-file analysts. This means that the conclusions of this investigation were mainly based on the written information in the case files. As a result of this, any interactions, activities and considerations not recorded in them were not taken into account. The conclusions relating to the content-related quality of rejections were partly based on a limited number of files with more elaborate descriptions (14 AC rejections under the Aliens Act 2000, 14 rejections in the normal procedure under the Aliens Act 2000 and 14 rejections following an objection under the Aliens Act 1994).



The case files to be analysed had to meet a number of criteria. They must have the following main characteristics. They must be cases involving asylum requests, completed under the Aliens Act 2000, for which the IND issued a decision no later than the middle of 2003. These are to be compared to cases completed under the Aliens Act 1994 that concern an asylum request submitted on or after 1 January 1998 and a decision on an objection issued before 1 April 2001. The results of the case-file investigation therefore cover the first years of the Aliens Act 2000 and the final years of the Aliens Act 1994. Any asylum requests that were subject to transitional law have not been taken into account. In view of the fact that the investigation mainly targeted the intention procedure, the case files to be investigated that were compiled under the Aliens Act 2000 were selected if they included an intention to reject. In order to carry out the comparison, case files compiled under the Aliens Act 1994 were selected if they contained a decision at first instance that constituted a rejection of the request to grant asylum as a refugee, and if no other form of asylum had been granted. When selecting case files that were compiled under both laws, the distribution of nationalities as a proxy to the reasons for the asylum request has been made comparable as much as possible. The *policy-related Delphi method* has been applied by having 26 experienced informers from several organisations that deal with asylum issues complete written questionnaires. After an initial round of open questions, a second round was held in which the respondents were asked to respond to each other's opinions. This information was gathered in 2004. Even though it is possible to identify certain response patterns, this method cannot be used to determine exactly which percentage of each professional group shares each other's experiences and opinions.

## **Results**

### ***Background information and procedural quality of decisions made under the Aliens Act 2000 and the Aliens Act 1994 (on an objection)***

The files investigated that were compiled under the Aliens Act 2000 and the Aliens Act 1994 show comparable decision-making behaviour of the IND, as expressed in the percentage of acceptances and rejections. Under both legal regimes, the IND issues an acceptance in the normal asylum procedure in about one fifth of the cases investigated. As regards the arguments used to accept or reject cases, we also mostly found similarities between the Aliens Act 2000 and the Aliens Act 1994. It must, however, be noted that, in the normal procedure under the Aliens Act 2000, the absence of documents was argued in a much larger percentage of cases than in the procedure under the Aliens Act 1994 (this applies to both the decision at first instance and the decision on an objection). The

fact that the percentage of decisions under the Aliens Act 2000 (in the normal procedure) in which the IND argues that the case is implausible is larger than for both types of decisions under the Aliens Act 1994 (in the normal procedure) may be related to this. In view of the fact that the Undocumented Persons Act came into force quite a while before the Aliens Act 2000 was implemented, there is no reason to assume that this amendment is the cause of the difference. It is, however, possible that under the new law the IND pays more attention to arguing the absence of documents than before.

Both under the Aliens Act 2000 and the Aliens Act 1994, case handling complies with the provision of the General Administrative Law Act that the decision must be justified. We also found that, for decisions under the Aliens Act 2000, the IND generally uses optional and other content-related grounds for rejection, as well as the verification order of the grounds for acceptance in accordance with the Aliens Circular. Under the Aliens Act 1994, only one third of the decisions on an objection explicitly state that no provisional residence permit was granted. This was, however, not required in all cases. We did not find any difference between the two laws relating to this part of procedural quality.

#### *The asylum procedure up to the intention and the decision at first instance*

##### *Gathering of information by the IND*

The IND gathers information from the asylum seeker at certain points in the asylum procedure relating to his or her identity, nationality, travel route and background of the asylum request. In any case, this is done under both laws and procedures by conducting the initial and the in-depth interviews. An important procedural rule of this is the fact that the asylum seeker must be interviewed in a language, which he/she can reasonably be assumed to understand. This rule is generally followed (procedural quality). Only for a very small percentage of the AC cases under the Aliens Act 2000 and the Aliens Act 1994 (relating to both procedures) an interpreter is not used during the initial interview. These cases constitute a threat to procedural quality. Under both laws and for both procedures, the in-depth interview is almost always held in the presence of an interpreter. Fewer initial or in-depth interviews are held in the asylum seeker's language of first preference; this endangers procedural quality in these cases.

Even though it is not a procedural rule, we believe that the quality of the in-depth interview in particular is also improved if the interviewer and the interpreter are of the same gender as the asylum seeker, especially for women who may be victims of sexual violence (procedural quality). As regards the in-depth interview, the interpreters have the same gender as the asylum seeker in more than half the cases under the Aliens Act 2000 for both procedures. This only applies to the AC procedure for a majority

of the cases under the Aliens Act 1994. As far as we can tell, the gender of the interviewer matches that of the asylum seeker in less than half the cases (under both laws and for both procedures). This may be due in part to a shortage of (female) interpreters and officials. These cases may constitute a threat to procedural quality.

In addition to the mandatory initial and in-depth interviews, information is also gathered in the preliminary stage at other moments that have not been laid down as such. We have gathered information about the additional interview and the in-depth investigation.

In cases under the Aliens Act 2000, an additional interview is frequently held as part of the normal procedure, but hardly ever in the AC procedure. This difference is probably due in part to the time pressure within the AC procedure and the fact that an additional interview is required for cases that have been transferred from an AC to the normal asylum procedure because of the nature of these cases. Under the Aliens Act 1994, additional interviews are hardly ever held, both for cases that follow the normal procedure and cases that follow the AC procedure. We do not know why this is the case.

Further investigation is mostly carried out in the normal procedure under both laws before the intention and the decision at first instance respectively (around 40%). Here, it may also be the case that further investigation is not possible within the short period of time available for the AC procedure.

#### *Provision of information by the asylum seeker*

The informational basis of the asylum decision and the extent to which the IND can take into account the position of the asylum seeker depends to a significant degree on the information provided by the asylum seeker himself or herself. The first instance at which the asylum seeker can (and must) provide information is at the time of registration at the AC. This concerns the submission of any documents in the possession of the asylum seeker. No documents were submitted in more than half the asylum cases investigated under both laws and for both procedures. In the normal asylum procedure under the Aliens Act 2000 and the Aliens Act 1994, documents are sometimes provided during the procedure. This only happens sporadically in the AC procedures, especially under the Aliens Act 2000, probably due to the short term of the AC procedure. It should be noted that no documents were submitted in about 40 percent of all the cases under both laws that eventually were accepted.

After the initial interview, some asylum seekers submit corrections and additions to the report. In both procedures under the Aliens Act 2000 and the Aliens Act 1994, this is done in roughly half the cases. Asylum seekers may also submit corrections and additions to the report of the in-depth interview. A large proportion of the asylum seekers in the normal procedure under both the Aliens Act 2000 and the Aliens Act 1994 avail

themselves of this possibility. In the AC procedure, this concerns slightly less (Aliens Act 2000) and slightly more (Aliens Act 1994) than one-third of the cases respectively. This may be done less frequently in the AC procedure, as asylum seekers have the opportunity to submit a written response at the same time.

*Is anything done with the information?*

The corrections and additions to the report of the initial interview do not contain any new information in most cases (under both laws and for both procedures). Under the Aliens Act 2000, the percentage of cases in which this *is* the case is higher than under the Aliens Act 1994. The information gathered from the corrections and additions to the report of the initial interview is hardly ever found in the intention under the Aliens Act 2000, both for the AC and the normal procedure. The reason for this may be the fact that the information was already known or that it was used in the in-depth interview.

The corrections and additions to the report of the in-depth interview include new information in more than half the cases (under both laws and for both procedures). In the normal asylum procedure under the Aliens Act 2000, these corrections and additions are only taken into account in almost one quarter of the intentions; under the Aliens Act 1994, this is done for thirty percent of the decisions at first instance.

If an additional interview is held, which is almost exclusively done in the normal asylum procedure under the Aliens Act 2000, it usually provides new information. This can be found often, but not always, in the intention issued under the Aliens Act 2000.

Under both laws and for both procedures, further investigation does not yield any new information more often than it does yield anything. This is one of the reasons why the results are often not explicitly used for the intention or the decision at first instance. A different reason for this is the fact that the results of the investigation have not yet become available. It is not clear why the intention or decision is still issued in those cases. If this is only due to time pressure, it will cause the content-related quality to suffer.

For all types of information gathering or provision mentioned, it appears that the information obtained is not always included in the intention or decision at first instance. In this regard, we did not find any differences between the two laws or both types of procedures. We do not know why the information is not included, except for the cases in which further investigation was carried out. It may be that the information was already known, was not considered to be relevant by the IND or was not sufficiently studied by the IND. If the information was already known, we believe it to be conceivable that no response was given. If this is not the case, then not responding to the information provided by the asylum seeker is detrimental to the content-related quality.

*The intention under the Aliens Act 2000 and the decision at first instance under the Aliens Act 1994*

*Aliens Act 2000: intention in normal procedure versus AC procedure*

As part of the intention procedure under the Aliens Act 2000, the IND sends a draft rejection (the 'intention') to the legal representative of the asylum seeker in cases in which the IND intends to reject the asylum request. We found that in the normal procedure, the intention consists of a line of reasoning that partly applies to the individual, which usually starts by arguing the absence of (original) documents relating to identity, nationality, travel route and/or background of the asylum request. This is often accompanied by the objection that the reasons given for asylum were insufficient or contradictory. After this, the reasons are given why the residence permit is not granted on the basis of Article 29, paragraph 1, under a to f inclusive. Here, terms such as 'unreliable', 'implausible' and 'not sufficiently important' are used. In the AC procedure, on the other hand, a so-called intention form is used on which, among other things, the above terms are pre-printed. These may then be ticked by the IND official without the need to link them to the grounds for acceptance as stipulated by Article 29, paragraph 1 of the Aliens Act 2000 (this concerns the intention form found by the case-file analysts in the files relating to the investigation period mentioned above; meanwhile, a new version of the intention forms is being used in AC Schiphol and AC Ter Apel on which the grounds for acceptance as stipulated by Article 29 paragraph 1 of the Aliens Act 2000 *are* pre-printed). The IND may provide a further explanation on the form, but does not always do this. This sometimes causes confusion as to what exactly the objections are against the asylum seeker. In cases where an explanation *is* given, the reasons provided have a lot in common with the line of reasoning used in the normal procedure. For both procedures, 'unreliability' as a result of the absence of documents relating to identity, nationality, travel route and/or background of the asylum request, and the provision of unsatisfactory reasons with regard to these matters is never used as the only reason for rejection: this reason is always used in combination with other reasons. As far as the motivation not to grant asylum on the basis of the grounds for acceptance is concerned, in some cases not all of the grounds for acceptance as stipulated by Article 29, paragraph 1, under a to f inclusive are mentioned; this is the case in both the AC procedure and the normal procedure. In the intentions of the AC procedure, Article 29, paragraph 1, under f is only stated in less than half the cases. The fact that this reason is not stated probably means that it does not apply, as the case does not concern a partner or a child that has come of age.

*The intention under the Aliens Act 2000 versus the decision at first instance under the Aliens Act 1994 (normal procedure)*

For the decision at first instance under the Aliens Act 1994, we found that almost all files include the statement that asylum will in any case not be granted on the basis of recognition as a Convention refugee (A-status) or any urgent humanitarian reason. The fact that no provisional residence permit was granted was, however, only stated in one-fifth of the cases. IND sources informed us that this was not required in all cases. An analogy with the intention issued in the normal asylum procedure under the Aliens Act 2000 is the fact that the decision at first instance is justified by using a combination of standard sentences and individualised reasons that cover the specific aspects of the background to the asylum request, whereby the latter is used more often to justify a rejection of a request for asylum as a refugee. The absence of any (original) documents relating to identity, nationality, travel route and/or background of the asylum request in the normal procedure is argued much less frequently under the Aliens Act 1994 than under the Aliens Act 2000. Our qualitative analyses also show that, under both laws, the fact that an asylum seeker is unable to provide extensive or detailed statements with regard to his or her journey, his or her region of origin or ethnic group as stated by himself/herself is often used as an objection. Similar to asylum requests submitted under the Aliens Act 2000, asylum requests submitted under the Aliens Act 1994 are, however, not only rejected on the basis of this circumstance. The other types of reasons that the IND uses for the intention in the normal asylum procedure under the Aliens Act 2000 and the decision at first instance under the Aliens Act 1994 are also largely the same. Some differences in the phraseology of the reasons for rejection are related to amendments to the text of the law.

*The response of the asylum seeker to the intention and the decision at first instance*

The content-related quality of the asylum decision (to what extent the position of the asylum seeker is taken into account when determining the asylum decision) should be guaranteed under the Aliens Act 2000 through the intention procedure, in which the asylum seeker submits a written response to the intention, after which the IND addresses the written response in the decision. Under the Aliens Act 1994, the asylum seeker had the opportunity to respond to the decision at first instance by means of a letter of objection. The decision on an objection could then address this letter of objection. The following paragraphs cover the situation relating to the written responses and the grounds for objection.

*Written response: normal versus AC procedure*

A written response is not always submitted after an intention to reject has been issued: a quarter of the files investigated that were completed in the normal asylum procedure under the Aliens Act 2000 show that no written response was submitted. We found that 25% of the asylum requests for which a written response was submitted were granted and 75% were rejected (completed in the normal procedure only). The former percentage is higher than the Delphi respondents estimated in mid-2004, possibly due to the fact that they did not all have a clear notion of the number of cases granted because of their specific job. For all cases completed in the AC- and normal procedure taken together 15% of the asylum requests for which a written response was submitted were granted.

For AC-related cases, no written response is submitted in more than half of the cases investigated. Legal representatives themselves indicate that they do not always submit a written response if they consider a case to have no chance of succeeding, but some do apparently lodge an appeal. Logically speaking, the position of the asylum seeker as regards the intention to reject cannot influence the line of reasoning in the decision and cannot contribute to the build-up of a complete file if the legal representative does not submit a written response. For cases in which asylum is eventually granted under the Aliens Act 2000, the legal representatives have almost always submitted a written response. The following aspects emerged from the files with a qualitative description. If a written response is submitted, the legal representatives respond to a variable selection of the arguments stated in the intention (for the normal procedure) or in the intention form (for the AC procedure). In both procedures, the statements in the written response often concern both information that was already available, but that, according to the legal representatives, should be interpreted or weighed in a different manner than the IND has done and additional information or an explanation relating to certain aspects of the refugee's story. This often includes an explanation of why certain documents are missing, but in both procedures no documents were submitted after all in our selection. This is followed by an explanation of varying length as to why the conclusions of the IND are incorrect according to the legal representative or the asylum seeker. One of the differences between the two procedures is the fact that, for the AC cases investigated, the written responses more often relate to the objections of unreliability, implausibility and suchlike, and much less frequently to the rejection of the asylum request on the basis of one of the stipulations of Article 29 of the Aliens Act 2000. This is probably due to the fact that the aspects stated on the AC intention forms are to a lesser extent linked by the IND to these grounds for acceptance as in the intentions in the normal procedure. Our files contained no cases in which an asylum seeker was interviewed again

and/or the IND issued a new intention as a result of the written response in either of the procedures.

*Grounds for objection versus written response (normal procedure)*

Of all the asylum requests completed in the normal procedure for which grounds for objections were submitted 23% was accepted after all, and 77% was rejected again by the IND or the court (interim injunction). For all cases completed in the AC- and normal procedure taken together 14% of the asylum requests for which grounds for objections were submitted were granted. This means that the chances of asylum being granted after grounds for objection have been submitted under the Aliens Act 1994 are equal to those after a written response has been issued under the Aliens Act 2000 (normal procedure).

The files that received a qualitative description reveal that legal representatives who write the grounds for objection on behalf of the asylum seeker respond to part of the arguments stated in the decision at first instance. The responses are mainly aimed at the arguments used by the IND to reject a request for the 'A-Status'. In less than half the cases, a response is submitted to the rejection of a request for one of the other statuses. Legal representatives state that certain arguments used by the IND are not sustainable. Just as for written responses under the Aliens Act 2000, legal representatives almost always present a combination of information provided earlier that should be interpreted or weighed differently, and supplementary information or an additional explanation relating to certain aspects of the refugee's story. The types of statements are very similar to the types of statements used in the written responses under the Aliens Act 2000, but the letters of objection appear to be slightly more elaborate than the written responses. A different similarity is the fact that a new document is hardly ever submitted in these cases as well. Because the argument as regards the absence of documents relating to identity, nationality, travel route and/or asylum story is clearly used more often against an asylum seeker in our selection of cases under the Aliens Act 2000 than in the cases under the Aliens Act 1994, more reactions are found in the written responses to these arguments under the Aliens Act 2000 than in the grounds for objection under the Aliens Act 1994.

*Quality of the asylum decision under the Aliens Act 2000: normal versus AC procedure*

The qualitative case descriptions show that, for most of the rejections that follow the written response in the normal procedure, the intention is considered to be repeated and inserted in the decision and/or most of the intention is repeated. In the other decisions, no explicit referral to the intention is provided and the decision is merely a response to the written response, whereby the intention is basically upheld. A rejection



in AC cases roughly constitutes a repetition of the intention in the same or other, and sometimes more elaborate, terms. In both procedures, a reason is withdrawn only every now and then, and does not lead to a change in the conclusion. In the normal procedure, the decision covers more reasons given in the written response: more than three quarters of the decisions with a qualitative description respond to (almost) all the statements in the written response, the others respond to part of them. In the AC procedure, half of the decisions cover most of the statements of the legal representatives, the other half only cover part of them. It must also be noted that the response of the IND to the written response is more elaborate for cases that follow the normal procedure than for cases that follow the AC procedure. The quantitative analyses show that in both procedures a combination of individual and standard arguments is mainly used when a request for asylum as a Convention refugee is rejected, whilst standard phraseology is generally used when an asylum request on other grounds is rejected. Both for the asylum decisions studied qualitatively that follow the normal procedure and those that follow the AC procedure, it appears that the IND argues that the asylum seeker's story is still not considered to be plausible or reliable, and that the explanations and the general information from external sources provided is insufficient. The conclusion of these rejections is always the fact that the IND has not been convinced by the reasons, statements and explanation given by the legal representatives, which, sometimes, are also rather brief. Only in highly exceptional cases does the IND withdraw a reason, and this is done without any changes to the conclusion. The above shows that the response to the written response is more elaborate for cases that follow the normal procedure than for cases that follow the AC procedure. *The content-related quality of the rejection in the normal asylum procedure under the Aliens Act 2000 is therefore greater than in the AC procedure under the Aliens Act 2000.* Most of the informants of the Delphi study, including a number of IND officials, have the same opinion.

***Quality of the asylum decision under the Aliens Act 2000 versus the decision at first instance under the Aliens Act 1994***

We established that there is little difference between the Aliens Act 2000 and the Aliens Act 1994 in terms of the extent to which information provided by the asylum seeker is used for the intention under the Aliens Act 2000 and the decision at first instance under the Aliens Act 1994. This means that we found no difference in content-related quality as far as this part of the procedure is concerned. A major difference between the Aliens Act 2000 and the decision at first instance under the Aliens Act 1994, is the fact that an intention procedure is followed under the Aliens Act 2000. We stated above that no written response was submitted for one quarter

of the cases that follow the normal asylum procedure and for more than half the cases that follow the AC procedure. In these cases, it is obvious that the intention procedure does not lead to the written response of the asylum seeker being used for the decision. *This leads to the conclusion that, if no written response is submitted, the content-related quality of a rejection under the Aliens Act 2000 is equal to that of a decision at first instance containing a rejection under the Aliens Act 1994.* The situation is different for cases in which a written response is submitted. Although the decisions in the normal and the AC procedure under the Aliens Act 2000 differ in the size of the reaction to the written response, the IND does react to the written response in all cases, even though this is sometimes done using standard phraseology. *This leads to the conclusion that, if a written response is submitted, the content-related quality of a rejection under the Aliens Act 2000 is greater than that of a decision at first instance containing a rejection under the Aliens Act 1994.* In these cases, the aim of the law to have a judge handle a case that includes the written response of the asylum seeker with regard to the intended rejection in the event of a final rejection is also achieved. These aims would be achieved in more cases if the legal representatives acting on behalf of the asylum seeker were to submit a written response in all cases in which they do not agree with the intended rejection. The Delphi respondents also generally consider the written response to have a positive effect on the motivation of the decision under the Aliens Act 2000 in comparison with the decision at first instance under the Aliens Act 1994.

***Quality of the asylum decision under the Aliens Act 2000 versus the decision on an objection under the Aliens Act 1994 (in the normal procedure)***

Parallel to the situation under the Aliens Act 2000, the decision on an objection in the normal procedure under the Aliens Act 1994 can be considered to be a repetition of the decision at first instance, supplemented by a response to part of the grounds for objection. Both in the asylum decision under the Aliens Act 2000 and the decision on an objection under the Aliens Act 1994, the motivation to reject a request for asylum as a Convention refugee usually consists of a combination of individualised and standard arguments. This also occurs relatively frequently for ‘compelling grounds of a humanitarian nature’. For the latter and the other grounds for acceptance, the motivation of the final decision in most cases only consists of standard phraseology under both laws.

The following aspects emerged from the files with a qualitative description. A response to (almost) all the statements in the written response is provided in more than three quarters of the decisions in the normal procedure under the Aliens Act 2000, the others only respond

to part of them. Under the Aliens Act 1994, the decisions of the IND include a response to part of the grounds for objection, but they hardly ever cover them all. The content of the IND responses are similar under both laws: the response of the IND to the various positions of the legal representatives generally states that certain parts of the asylum seeker's story are still not considered to be reliable, plausible or sufficiently important under both legal regimes. Any explanation as to why certain documents are missing are also rejected. In addition to this, in many cases under the Aliens Act 1994, information taken from an official country report issued by the Ministry of Foreign Affairs is often used against the asylum seeker. A reason is very rarely withdrawn under both laws, and even if this is done, it does not lead to any change in the conclusion. The differences of opinion with the legal representatives are mainly focussed on reliability and the weighing of certain aspects of the asylum seeker's story. The legal representatives may consider certain events to be plausible or important, but the IND may not agree. It is rather difficult to make a case for either of these positions, and the exchange of positions may resemble a 'did he or didn't he' discussion. The chances of a change to the intended or first decision (rejection) respectively after a written report has or the grounds for objection have been submitted is more or less the same for the entire group of cases (about 25% for cases completed in the normal asylum procedure; about 15% for all cases completed in de AC and normal procedure taken together).

Under the Aliens Act 2000, the rejections by the IND respond to a larger part of the statements of the asylum seeker than the decisions on an objection under the Aliens Act 1994. This is why *the content-related quality of a decision under the Aliens Act 2000 is greater than that of a decision on an objection under the Aliens Act 1994*. It must, however, be noted that the number of cases with an elaborate description in which a hearing has taken place is too small in this investigation to determine its effect on the decision on an objection. The conclusion therefore mainly applies to cases *without a hearing*. This may explain why the conclusion mentioned above is not supported by the Delphi respondents unequivocally.

#### *The effect of an extension to the decision period*

The government at the time wanted to introduce the possibility to extend the decision period, to avoid the situation in which the IND would be forced to make a decision within the legal six-month decision period every time, even if this were not yet possible. The extension had to provide a wider information basis for asylum decisions in cases for which insufficient information was still available at the end of the regular decision period. Our study shows, however, that the IND does not extend the decision period in many cases even if it has not come to a decision on an asylum request within six months (see also the report entitled

'processing times'). In this way, the instrument does not function as intended.

In all the cases studied that do include an extension, the decision period was extended by the maximum period of six months. The asylum seeker was notified of this in writing in almost all cases. The asylum seeker was also generally given notice of the extension before the end of the original decision period. In almost all cases, a more detailed investigation into the asylum seeker's case was carried out by 'a third party' during the extension period, in accordance with its description in the 2000 Aliens Circular. The procedural rules were therefore followed as far as this is concerned. In contrast to this, the decision period extension came too late in a number of cases and the decision was not taken until the extended decision period had passed in some of the cases. In these cases, the procedural quality is not as good as it should be.

The investigations that were carried out during the extended decision period concerned language analysis, investigations by the Ministry of Foreign Affairs, dactyloscopic investigations with regard to possible Dublin claims and 1F investigations. In most cases, this provided relevant information in a timely manner. This information sometimes confirmed the facts as stated by the asylum seeker and it sometimes contradicted them.

In view of the fact that a dactylographic investigation is only used to determine whether the asylum seeker has not submitted a previous asylum request in a different EU Member State, the results of this only affect whether or not a 'Dublin claim' is issued, and they do not affect the content-related assessment of the asylum request. The other types of investigation may have an effect on this.

Eventually, one part of the requests was granted and the other part was rejected. If an asylum request is granted, the precise effect of the information gathered during the extension period can hardly ever be traced, due to the fact that no justification is given in the decision. In the event of a rejection, the information gathered is used to explain the unreliability of the asylum seeker's story. In view of the fact that the more detailed investigation that is carried out during an extension of the decision period reveals relevant information in a timely manner in most of the cases investigated, which at least is used to explain rejections, we may conclude that the information basis of asylum decisions is wider in these cases. The content-related quality of the asylum decisions is therefore greater in these cases than if a decision would have been taken immediately after the initial decision period. As an instrument, individual extension does increase the quality of asylum decisions in this sense. The effect is, however, limited as this instrument has not been applied consistently in the past in appropriate situations.



## Literatuur

**Battjes, H.**

*Het Europese asielrecht*

*Justitiële verkenningen*, jrg. 30, nr. 6, 2004, pp. 85-95

**Bekke, R., P. Coskun, W. Gelderloos, Y. Huizing, D. Vliegthart**

*De kwaliteit van asielbeslissingen gemeten; verslag van de ontwikkeling en eerste toepassing van een meetinstrument voor de kwaliteit van de asielbeslissing.*

Den Haag, B&A Groep Beleidsonderzoek &-Advies BV, 2002

**Boom, J.W., R. Wierda**

*Eindrapportage IND*

Den Haag, IND, 1999

**Bruin, R.**

*Weinig humanitair; kritische analyse van het nieuwe traumatabeleid van TBV 2001/2 en Vc 2000*

*Nieuwsbrief asiel- en vluchtelingenrecht*, jrg. 17, nr. 7, 2001, pp. 472-479

**Bruin, R.**

*Aandacht voor traumata.*

*Nieuwsbrief asiel- en vluchtelingenrecht*, jrg. 20, nr. 5, juni 2004, pp. 288-295

**Doornbos, N.**

*De papieren asielzoeker; institutionele communicatie in de asielprocedure*

Nijmegen, Instituut voor Rechtssociologie, 2003

Recht & Samenleving, nr. 18

**Doornbos, N., J.P.P. Sellies**

*Het overlegmodel in de asielprocedure*

Nijmegen, Instituut voor Rechtssociologie, 1997

**ECRE**

*Guidelines on fair and efficient procedure determining refugee status*

[www.ecre.org/positions/guides.shtml](http://www.ecre.org/positions/guides.shtml) (sept. 1999)

**Evaluatierapport 2<sup>e</sup> fase EAUT-voornemenprocedure, aanmeldcentrum Rijsbergen**

Andersson Elffers Felix, 2000

**Groeneweg, H.W., J.H. van der Winden (red.)**

*Commentaar Vreemdelingenwet 2000, editie 2004-2005*

Den Haag, Sdu uitgevers, 2004

**Knorth, E.J., H.J. Verbeek**

*Beslissen in onzekerheid: een toepassing van de conflicttheorie bij opname van jeugdigen.* In: E.J. Knorth, M. Smid (red.), *Planmatig handelen in de jeugdhulpverlening*

Leuven/Apeldoorn, Garant, 1999, pp. 181-210

**Kuijer, A, J.D.M. Steenbergen**

*Nederlands vreemdelingenrecht*

Utrecht, Nederlands centrum buitenlanders, 1996 (derde herziene druk)

**Landelijke Commissie Medische Aspecten van het Vreemdelingenbeleid**

*Medische aspecten van het vreemdelingenbeleid*

Landelijke Commissie Medische Aspecten van het Vreemdelingenbeleid,  
2004

**Lodder, G.**

*Vreemdelingenrecht in vogelvlucht; over toelating en verblijf van  
vreemdelingen in Nederland*

Utrecht, FORUM, 2002

**Lodder, G.G.**

*De gevolgen van de jurisprudentie van de Raad van State voor de  
AC-procedure*

Leiden, Instituut voor Immigratierecht, Universiteit Leiden, 2003

**Mascini, P.**

*Regionale verschillen in uitvoering van asielbeleid*

*Sociologische Gids*, jrg. 49, nr. 3, 2002, pp. 292-312

**Miles, M.B., A.M. Huberman**

*Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*

Thousand Oaks/London/New Delhi, Sage, 1994

**Mullally, S.**

*Manifestly unjust: a report on the fairness and sustainability of accelerated  
procedures for asylum determinations*

Dublin, Refugee Council, 2001

**Snoeijs, H.K.**

*Klemmende redenen van humanitaire aard; duidelijk omliggende asiel- en  
reguliere gronden of restcategorie?*

Nijmegen, Wolf legal publishers, Centrum voor Migratierecht, 2004

**Spijkerboer, T.P., B.P. Vermeulen**

*Vluchtelingenrecht*

Nijmegen, Ars Aequi Libri, 2005

**Vluchtelingenwerk Nederland**

*Introductie traumatabeleid: medische informatie en advies*

Vluchtelingenwerk Nederland, 2002 (Vluchtweb)

**Vluchtelingenwerk Nederland**

*Introductie traumatabeleid, tegenstrijdigheden en causaal verband*

Vluchtelingenwerk Nederland, 2002 (Vluchtweb)

**Zwaan, K.**

*Veilig derde land; de exceptie van het veilig derde land in het Nederlands  
asielrecht*

Nijmegen, 2003