

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 asielbeslissingen¹ 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)² kon de vreemdeling de beslissing in eerste aanleg aanvechten door een bezwaarschrift in te dienen bij de IND.³ Aan de hand hiervan werd vervolgens de beslissing op bezwaar genomen.⁴ 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,⁵ 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 IND⁶ voornemens is een aanvraag voor een vergunning op asielgronden niet in te willigen of te verlengen.⁷ 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 beslistermijn⁸

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 derden⁹ 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

⁹ 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 onvergelijkbaar.

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.¹⁰ 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%.¹¹ 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.¹² 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 stellingen¹³ is vervolgens aan dezelfde¹⁴ 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 organisatie¹⁵ 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

¹⁵ 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 Awb¹⁶ uit het asielbestand te verwijderen, zijn alle CRV- (Centraal register Vreemdelingen) nummers uit het bestand verwijderd die binnen de peilperiode meer dan eenmaal voorkwamen.

¹⁶ 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 (ingangsdatum 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 (VVTV). 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 2.¹⁷

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

<i>Nationaliteit</i>	Vw 2000		Vw 1994	
	AC-procedure	Normale procedure	AC-procedure	Normale procedure
	%	%	%	%
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 asielpcedure 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.