

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.¹⁸ 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.

¹⁸ 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)¹⁹. 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 Vreemdelingen-circulaire (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 Vreemdelingen-circulaire 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.²⁰ 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.

²⁰ 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.²¹ 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

²¹ 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'²² (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.

²² 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'²³ 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'

²³ 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 'onaanneemelijkheid 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 onaanneemelijkheid 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 onaanneemelijkheid (70%) en onvoldoende zwaarwegendheid (64%) van het relaas. Ook het argument ongeloofwaardigheid 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 15²⁴). 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 16²⁵). 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
VVTV (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
VVTV (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 jaar²⁶ 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

²⁶ 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
Totaal	-	-	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
Totaal	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
Totaal inwilligingen	100	16
<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
– Onaannemelijkheid 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
Totaal inwilligingen	100	16

* 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 onaannemelijkheid 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.²⁷

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.