

3 Voornemen en beschikking in eerste aanleg

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

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

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

3.1 Aanmelding

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

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

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

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

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

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

28 Dit geldt alleen niet voor asielzoekers die in vreemdelingenbewaring zitten.

29 Dit kan gaan om originelen of fotokopieën.

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

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

Type document

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

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

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

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

Overleggen documenten bij aanmelding afgezet tegen toewijzing/afwijzing van asielaanvraag

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

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

Conclusie

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

3.2 Eerste gehoor

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

3.2.1 *Taal, tolk en gehoorambtenaar*

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

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

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

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

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

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

Taal tijdens eerste gehoor

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

Tabel 21 Procedurele zorgvuldigheid eerste gehoor naar type procedure in percentages

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

Tolk tijdens eerste gehoor

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

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

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

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

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

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

Geslacht ambtenaar tijdens eerste gehoor

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

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

Conclusie

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

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

3.2.2 *Correcties en aanvullingen op het rapport eerste gehoor*

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

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

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

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

Nieuwe gegevens uit correcties en aanvullingen op rapport eerste gehoor

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

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

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

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

Inhoud van de correcties en aanvullingen

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

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

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

Gebruik van correcties en aanvullingen op rapport eerste gehoor in voornemen

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

Conclusie

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

3.3 Nader gehoor

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

3.3.1 Taal, tolk en gehoorambtenaar

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

Taal tijdens nader gehoor

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

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

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

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

Tolk tijdens nader gehoor

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

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

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

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

Geslacht ambtenaar tijdens nader gehoor

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

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

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

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

Plaats van het nader gehoor

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

Conclusie

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

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

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

3.3.2 Correcties en aanvullingen op het rapport nader gehoor

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

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

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

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

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

Nieuwe gegevens uit correcties en aanvullingen op rapport nader gehoor

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

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

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

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

Inhoud van de correcties en aanvullingen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Plaats van het nader gehoor

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

Conclusie

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

3.3.3 Inhoud nader gehoor – kenmerken asielrelazen

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

Wie heeft er problemen ondervonden?

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

Welke problemen zijn ondervonden of worden gevreesd?

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

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

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

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

Combinaties van asielmotieven

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

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

3.4 Aanvullend gehoor

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

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

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

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

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

³⁰ Niet te verwarren met de hoorzitting in het kader van de bezwaarprocedure.

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

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

Inhoud van het aanvullend gehoor

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

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

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

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

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

Conclusie

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

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

3.5 Nader onderzoek

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nieuwe gegevens uit nader onderzoek

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

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

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

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

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

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

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

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

Nader onderzoek afgezet tegen resultaat van procedure

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

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

Conclusie

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

3.6 Voornemen en beschikking in eerste aanleg

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

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

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

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

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

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

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

3.6.1 Vw 2000 – voornemen in de normale procedure

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

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

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

Ontbreken documenten

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

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

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

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

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

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

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

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

Motivering inwilligingsgronden

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

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

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

In de motiveringen wordt beargumenteerd dat:

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

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

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

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

3.6.2 Vw 2000 – voornemen in de AC-procedure

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

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

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

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

Ongeloofwaardigheid

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

Ontbreken documenten

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

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

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

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

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

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

Onvoldoende zwaarwegendheid

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

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

Inwilligingsgronden

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

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

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

De overige toelichtingen hebben ongeveer de volgende strekking:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.7 Samenvatting en conclusies

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vw 2000: voornemen in normale versus AC-procedure

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

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

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

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