

## 4 Zienswijze, bezwaargronden en beschikking

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

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

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

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

#### 4.1.2 *Inhoud van de zienswijze*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Slechts eenmaal genoemd is:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Type 1 (n=11)

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

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

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

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

Type 2 (n=8)

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

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

Type 3 (n=4)

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

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

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

#### Type 4 (n=4)

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

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

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

#### Type 5 (n=2)

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

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

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

Type 6 (n=9)

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

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

Type 7 (n=10)

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

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

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

Type 8 (n=4)

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

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



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

Type 9 (n=5)

*‘uitleg van vermeende tegenstrijdigheden’*

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

Type 10 (n=5)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 4.2 Vw 2000 – zienswijze in AC-procedure

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

### 4.2.1 Is er een zienswijze ingediend?

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

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

### 4.2.2 Inhoud van de zienswijze

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Slechts eenmaal komt voor:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

#### Type 1 (n=6)

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

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

38 Dit is conform een geldende werkafpraak (nagekomen informatie IND).

Type 2 (n=2)

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

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

Type 7 (n=11)

*‘uitleg ontbreken van (echte) documenten’*

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

## Type 9 (n=5)

*'uitleg van vermeende tegenstrijdigheden'*

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

## Type 10 (n=9)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **4.3 Vw 1994 – bezwaargronden**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Stellingen die steeds maar in één zaak voorkomen zijn:

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

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

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

#### **4.3.4 Hoorzittingen**

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Type 1 (n=9)

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

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

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

## Type 2 (n=7)

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

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

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

## Type 3 (n=7)

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

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

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

## Type 4 (n=8)

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

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

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

Type 5 (n=4)

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

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

Type 6 (n=5)

*'specifieke elementen van het vluchtverhaal worden ondersteund door externe bronnen'*

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

Type 7 (n=4)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

41 Hieronder vallen de IND-Procesvertegenwoordiging en de Landsadvocaat.



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

43 Hieronder vallen de IND-procesvertegenwoordiging en de Landsadvocaat

*Tegengestelde stellingen*

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

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

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

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

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

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

*Beslissing Vw 2000 minder zorgvuldig*

Een aantal uitspraken uit de eerste Delphi-vragenlijst kunnen in de tweede ronde rekenen op grote steun van de hele groep respondenten. Eén van deze uitspraken betrof: *'De mogelijkheid tot het nader horen van de vreemdelingenzaken is weggevallen. De hoorzitting gaf, in vergelijking met een schriftelijke zienswijze, de vreemdeling veel extra mogelijkheden tot nadere toelichting, eventuele toevoeging van feiten en verduidelijking van de asielaanvraag. Na het indienen van de zienswijze wordt vrijwel nooit gehoord.'* Meer dan driekwart van de ondervraagden is het hiermee eens (17 van de 22). Van de rest is een klein aantal het niet met de stelling eens (2 van de 22), en een gelijk aantal staat er neutraal tegenover (2 van de 22). Hierbij is duidelijk dat de meeste IND-beslismedewerkers zich kunnen vinden in de stelling en dat de gemachtigden van de minister<sup>45</sup> zich verdeeld opstellen. De rechtsbijstandverleners<sup>46</sup> zijn het er, samen met VluchtelingenWerk en de meerderheid van de vreemdelingenrechters, mee eens dat de hoorzitting in vergelijking met de zienswijze extra informatie op tafel brengt.

Een andere stelling met betrekking tot de afschaffing van de hoorzitting en de negatieve invloed die dat op de zorgvuldigheid gehad zou hebben, kan ook rekenen op steun van een meerderheid van de respondenten (13 van de 22). *'Een beter nader gehoor kan het afschaffen van de hoorzitting door de Ambtelijke Commissie of de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken slechts voor een deel compenseren. Het voordeel van de hoorzitting was dat het verhaal van de asielzoeker al op papier stond en daardoor de leden van de commissie gerichte vragen aan de vreemdeling konden stellen ter toelichting en verduidelijking van het asielrelaas.'* In vergelijking met de vorige stelling kan een iets groter percentage zich niet vinden in deze uitspraak (5 van de 22). De rechtsbijstandverleners en VluchtelingenWerk scharen zich vooral bij de respondenten die ermee instemmen. De IND-beslismedewerkers en de gemachtigden van de minister hebben binnen hun beroepsgroep uiteenlopende meningen. De vreemdelingenrechters neigen meer naar goedkeuring van het geponeerde standpunt.

Aan de respondenten van de tweede Delphi-vragenlijst is ook de volgende stelling aangaande het gebruik van standaardargumenten voorgelegd:

<sup>45</sup> Hieronder vallen de IND-procesvertegenwoordiging en de Landsadvocaat.

<sup>46</sup> Hieronder vallen rechtsbijstandverleners van de SRA en een advocaat.

*'De beslissingen onder de Vw 2000 zijn vaker met standaardargumenten gemotiveerd. De beslissingen op bezwaar werden door de IND grondiger gemotiveerd op basis van het bezwaarschrift.'* Hier is bijna de helft van de deelnemers (10 van de 22) het niet mee eens. Iets minder dan een kwart (5 van de 22) kan zich wel vinden in de stelling en een zelfde aantal (5 van de 22) staat er neutraal tegenover. De rest heeft geen mening. Als opstellers van de beslissingen vinden alle IND-beslismedewerkers deze opvatting incorrect. Zij krijgen bijval van het merendeel van de gemachtigden van de minister. Binnen de overige beroepsgroepen heerst verdeeldheid.

Een stelling aangaande de reactiemogelijkheid van de asielzoeker betreft de volgende: *'In de voornemenprocedure valt de reactiemogelijkheid voor de vreemdeling weg indien hij (om wat voor reden dan ook) niet in staat is geweest een zienswijze in te dienen. Omdat er geen bezwaarfase meer is, krijgt de vreemdeling geen nieuwe kans om zijn verhaal naar voren te brengen.'* Hier is bijna tweederde van de respondenten het mee eens. De medewerkers van VluchtelingenWerk en de vreemdelingenrechters zijn redelijk eensgezind in hun oordeel dat de uitspraak klopt. Opmerkelijk hierbij is echter de grote interne variatie binnen de overige beroepsgroepen. Zo lopen de meningen binnen de IND-beslismedewerkers, de gemachtigden van de minister en de rechtsbijstandverleners sterk uiteen. Bij al deze beroepsgroepen is ongeveer de helft het wel en de andere helft het niet eens met deze stelling.

Een laatste redenering die uitgaat van een verslechtering van de beslissing onder de Vw 2000 in vergelijking met de beslissing op bezwaar onder de Vw 1994: *'In de AC-voornemenprocedure wordt de vreemdeling voor grote bewijsopdrachten geplaatst die binnen korte termijnen onmogelijk op te lossen zijn. Onder de Vw 1994 kon de asielzoeker na de afwijzing van zijn asielaanvraag alsnog in bezwaar gaan (na een toegewezen voo-aanvraag) en eventueel bewijsstukken verzamelen of nader gehoord worden. Daarom mist de AC-voornemenprocedure de waarborgen van de Awb die de bezwaarfase heeft.'* Ook hier is tweederde het mee eens (12 van de 19) en kan bijna een kwart (5 van de 19) zich niet vinden in de stelling. De rechtsbijstand en VluchtelingenWerk laten zich er vooral instemmend over uit. De gemachtigden van de minister laten echter veelal een tegengesteld geluid horen. Een meerderheid van de IND-beslismedewerkers is het er juist wél mee eens dat de AC-voornemenprocedure de waarborgen van de Awb mist die onder de bezwaarfase aanwezig waren.

#### *Beslissing Vw 2000 zorgvuldiger*

In de eerste ronde van het Delphi-onderzoek heeft een aantal respondenten aangegeven dat de asielbeslissing onder de Vw 2000 in bepaalde opzichten juist zorgvuldiger zou zijn dan de beslissing op bezwaar onder de Vw 1994. Een aantal van deze uitspraken is ook in de tweede ronde

voorgelegd aan alle deelnemers. Hieronder worden drie stellingen met deze strekking besproken.

*'In de huidige beslissingen wordt grondiger ingegaan op de argumenten in de zienswijze. De beslissing op bezwaar was vaak een herhaling van de beschikking in primo en er werd niet ingegaan op de argumenten uit het bezwaarschrift.'* Het overgrote deel van de respondenten (15 van de 22) is het met deze stelling oneens. Slechts een enkeling (2 van de 22) is het hier wél mee eens. De helft van de vreemdelingenrechtchers geeft aan neutraal tegenover deze opinie te staan. Afgezien daarvan heerst er zowel binnen als tussen de beroepsgroepen een redelijke overeenstemming over de onjuistheid van de stelling.

Een ander aspect van de Vw 2000 dat in de tweede ronde aan de orde komt, is het volgende: *'Via de zienswijze komt meer informatie naar voren met betrekking tot het asielrelaas in vergelijking met het bezwaarschrift.'* Met deze stelling is iets meer dan de helft (12 van de 22) het niet eens. Hieronder bevinden zich ook een meerderheid van de IND-beslismedewerkers en de helft van de gemachtigden van de minister. De rechtsbijstand is het óf niet eens met de stelling óf heeft hier geen mening over.

De laatste stelling die hier besproken wordt, houdt verband met de snelheid waarmee asielbeslissingen worden genomen: *'Onder de voornameprocedure worden de asielaanvragen sneller beoordeeld in vergelijking met de bezwaarprocedure. Dit komt ten goede aan de zorgvuldigheid.'* In vergelijking met de voorgaande stellingen zijn de meningen hierover wat meer verdeeld. Hoewel iets minder dan de helft zich niet kan vinden in deze uitspraak (10 van de 22) geeft éénderde (7 van de 22) juist aan het er wél eens te zijn. Een aantal staat er neutraal tegenover (3 van de 22). Van de IND-beslismedewerkers komen verschillende signalen terwijl de rechtsbijstandverleners en VluchtelingenWerk eensgezind tegen de uitspraak zijn. De gemachtigden van de minister stellen zich ook bijna allemaal op eenzelfde standpunt, maar dan dat zij het er juist wel mee eens zijn.

#### *Tegengestelde stellingen*

In de eerste ronde van de Delphi-vragenlijst kwam al naar voren dat sommige respondenten beslissingen onder de Vw 2000 in bepaalde opzichten zorgvuldiger vonden dan de beslissing op bezwaar onder de Vw 1994, terwijl anderen juist van mening waren dat diezelfde aspecten zorgden voor een verslechtering. In de tweede ronde zijn deze tegengestelde stellingen aan alle respondenten voorgelegd om hun opinie te peilen.

De stellingen hebben beide betrekking op de invloed van de marginale toetsing door de rechter op de zorgvuldigheid van de asielbeslissing van de IND. De eerste redenering geeft een negatief verband aan tussen de marginale toetsing en de zorgvuldigheid: *'Omdat de rechter de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas door de IND marginaal toetst, voert de IND de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas minder zorgvuldig uit en motiveert het minder goed in vergelijking met onder de Vw 1994.'* De helft van de deelnemers is het hiermee oneens (11 van de 22), terwijl ook een groot aantal zich wel kan vinden in deze redenering (8 van de 22). Wat opvalt, is dat er een duidelijke scheidslijn tussen de beroepsgroepen zichtbaar is: de IND-beslismedewerkers vinden overwegend dat de gestelde argumentatie níét klopt. Zij worden hierin gesteund door de gemachtigden van de minister. Aan de andere kant staan de rechtsbijstandverleners en VluchtelingenWerk die zich veelal wel kunnen vinden in de redenering. De vreemdelingenrechters zijn verdeeld. Een tegengestelde opinie gaat juist uit van een zorgvuldigere beoordeling door de IND als gevolg van de marginale toetsing: *'Omdat de rechter de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas door de IND marginaal toetst, voert de IND de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas zorgvuldiger uit en motiveert het beter dan onder de Vw 1994.'* Het blijkt dat hier ook ruim de helft (12 van de 22) het níét mee eens was. De rest was gelijk verdeeld tussen de categorieën 'mee eens' en 'neutraal'. De rechtsbijstand en VluchtelingenWerk zijn het, zoals verwacht mocht worden op basis van de voorgaande stelling, veelal oneens met deze redenering. De meningen van de IND-beslismedewerkers en de gemachtigden van de minister komen echter níét overeen met de antwoorden op de vorige stelling: ze zijn binnen hun beroepsgroepen verre van eensgezind. De vreemdelingenrechters zijn, net als bij de vorige redenering, verdeeld over de uitspraak.

#### **4.5 Samenvatting en conclusies**

Hieronder maken we de vergelijkingen tussen de normale en de AC-procedure Vw 2000 en tussen de normale procedure Vw 2000 en Vw 1994. Daarbij wordt ook een link gelegd met de resultaten uit de Delphi-vragenlijst.

##### **4.5.1 Vw 2000 – normale versus AC-procedure**

Zoals ook al in hoofdstuk 2 is geconstateerd, valt bij de vergelijking tussen de normale en de AC-procedure onder de Vw 2000 op dat het percentage zaken waarin geen zienswijze is ingediend in onze AC-dossiers tweemaal zo hoog is als in de dossiers die in de normale procedure zijn afgedaan. Men maakt in de AC-procedure dus vaker dan in de normale



asielprocedure geen *gebruik van deze mogelijkheid om informatie in te brengen*. Alleen al daardoor bestaat in de normale procedure een grotere kans dat de argumentatie van de afwijzende beschikking wordt beïnvloed door het standpunt van de asielzoeker, zoals verwoord door de rechtsbijstand in de zienswijze.

In hoofdstuk 3 hebben we beschreven hoe het voornemen in de AC-procedure, in tegenstelling tot dat in de normale procedure, wordt uitgebracht op een voornemenformulier, waarop de voorgedrukte afwijzingsgronden niet steeds in verband worden gebracht met de inwilligingsgronden van artikel 29. Dit verschil in vormgeving van het voornemen is er mogelijk de oorzaak van dat de rechtsbijstand in de AC-procedure, minder dan in de normale asielprocedure, reageert op het niet inwilligen van de asiel-aanvraag op grond van een van de onderdelen van artikel 29 Vw 2000, en zich meer lijkt te concentreren op het weerleggen van de kwalificaties 'ongeloofwaardig', 'onaannemelijk', en 'onvoldoende informatie'. Een overeenkomst tussen beide procedures is dat in de meeste zienswijzen wordt gereageerd op het tegenwerpen van het ontbreken van documenten en het geven van voldoende verklaringen hieromtrent. In geen van beide procedures wordt bij de zienswijze alsnog een persoonlijk document ingediend. Ook voor beide procedures geldt dat de IND de asielaanvraag nooit van plan is af te wijzen op dit punt alleen, maar alleen in combinatie met andere bevindingen die de gestelde herkomst van de betreffende vreemdeling onaannemelijk maken. Opnieuw horen en/of een nieuw voornemen uitbrengen naar aanleiding van de zienswijze is in onze dossiers in beide procedures niet voorgekomen.

In de meeste afwijzende beschikkingen in de normale asielprocedure is het voornemen als herhaald en ingelast beschouwd en/of wordt het voornemen grotendeels herhaald, terwijl de overige beschikkingen alleen een reactie op de zienswijze bevatten, waarbij het voornemen feitelijk gehandhaafd blijft. In de AC-procedure wordt het voornemen letterlijk of in andere bewoordingen herhaald. In de AC-beschikking worden nogal eens extra voorbeelden van bijvoorbeeld tegenstrijdigheden gegeven. Dit is waarschijnlijk het gevolg van het feit dat het voornemen in het AC in verband met de tijdsdruk beknopt is, maar dit ontnemt de rechtsbijstand ook de mogelijkheid om op deze voorbeelden te reageren. In de normale asielprocedure wordt in de afwijzende beschikking meestal op (bijna) alle argumenten uit de zienswijze gereageerd. In de AC-procedure geldt dat slechts in de helft van de dossiers op de meeste argumenten wordt gereageerd, in de andere helft reageert men op een deel. Alleen in enkele beschikkingen uit de normale procedure komt een afwijzingsgrond voor die niet in het voornemen was opgenomen. In beide procedures wijst de IND de argumenten van de rechtsbijstand van de hand, waarbij soms individuele argumentaties en soms standaardzinnen worden gebruikt. De conclusie is steeds dat de IND niet is overtuigd door de argumenten, verklaringen en uitleg van de rechtsbijstand, die overigens ook erg

summier kan zijn. Intrekking van een argument door de IND komt in beide procedures slechts sporadisch voor, en leidt nooit tot wijziging van de conclusie.

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat in de normale asielprocedure meer uitgebreid op het standpunt van de asielzoeker in de zienswijze wordt gereageerd dan in de AC-procedure. In de normale asielprocedure wordt artikel 42 lid 3 Vw 2000, dat luidt dat in de afwijzende beschikking gemotiveerd moet worden ingegaan op de zienswijze, derhalve meer volledig toegepast dan in de AC-procedure. Gezien onze definitie van *inhoudelijke zorgvuldigheid* (de wijze waarop wordt ingegaan op het standpunt van de asielzoeker) kunnen we concluderen dat deze in de normale asielprocedure groter is dan in de AC-procedure. Waar in de beschikking door de IND op de zienswijze wordt gereageerd, houdt dit in beide procedures wel hetzelfde in: de IND blijft bij haar standpunt en trekt alleen bij hoge uitzondering een argument terug, zonder dat de conclusie verandert.

In lijn met het dossieronderzoek blijkt uit het Delphi-onderzoek van halverwege 2004 dat de meeste informanten uit het asielveld van mening zijn dat de zorgvuldigheid van de asielbeslissing in de AC-procedure minder groot is dan de zorgvuldigheid van de asielbeslissing in de normale procedure. Hierbij is wel een onderscheid zichtbaar tussen de beroepsgroepen: de rechtsbijstandverleners en de beide medewerkers van VluchtelingenWerk zijn het in principe eens met stellingen die poneren dat bepaalde aspecten uit de AC-procedure minder zorgvuldig zijn dan in de normale procedure. De IND-beslismedewerkers zijn meer verdeeld, hoewel een deel zich ook kan vinden in de redeneringen die uitgaan van een minder grote zorgvuldigheid in de AC-procedure. De gemachtigden van de minister neigen meer naar de kant van de informanten die de AC-afdoening niet per definitie als minder zorgvuldig beschouwen, of zijn verdeeld.

#### **4.5.2 *Vw 2000 versus Vw 1994 – normale procedure***

Is er nu sprake van een verschil in invloed van de zienswijze Vw 2000 en de bezwaargronden Vw 1994 op de beschikking Vw 2000/beslissing op bezwaar Vw 1994? Om deze vraag te kunnen beantwoorden moeten we eerst vaststellen in hoeverre datgene waar de zienswijze en de bezwaargronden op reageren, namelijk het voornemen respectievelijk de beschikking in eerste aanleg, al van elkaar verschilt. In hoofdstuk 3 hebben we vastgesteld dat de typen argumenten die de IND gebruikt in het voornemen Vw 2000 en de beschikking in eerste aanleg Vw 1994 in grote mate overeenkomen. Wel valt op dat 'ongeloofwaardigheid mede als gevolg van het ontbreken van documenten' in onze selectie van

Vw 2000-dossiers duidelijk vaker wordt aangevoerd dan in de Vw 1994-dossiers. Ook komt deze argumentatie onder de Vw 2000 meer prominent naar voren, omdat het voornemen daarmee begint en op dat punt vaak vrij uitgebreid is. Logischerwijs komen in de zienswijzen dan ook meer reacties voor op deze tegenwerpingen dan in de bezwaargronden. In geen van de betreffende gevallen wordt door de rechtsbijstand een document alsnog overlegd.

In reactie op de (voorgenomen) afwijzing beargumenteert de rechtsbijstand in meer of minder uitgebreide bewoordingen waarom bepaalde conclusies van de IND volgens de rechtsbijstand/de vreemdeling niet kloppen. Daarbij wordt niet op alle argumenten van de IND gereageerd. De argumenten in zowel de bezwaargronden (Vw 1994) als de zienswijzen (Vw 2000) betreffen vaak zowel eerder verstrekte informatie die volgens de rechtsbijstand anders moet worden geïnterpreteerd of gewogen dan de IND heeft gedaan, als aanvullende informatie of uitleg over aspecten van het vluchtverhaal. Het type argumenten in de bezwaargronden en de zienswijzen is vrijwel gelijk, maar de bezwaarschriften lijken wel iets meer uitgebreid te zijn dan de zienswijzen.

De beschikking Vw 2000 en de beslissing op bezwaar Vw 1994 kunnen beide worden beschouwd als een herhaling van het voornemen respectievelijk de beschikking in eerste aanleg, aangevuld met een reactie op een deel van de zienswijze respectievelijk bezwaargronden.

Voor wat betreft de invloed van de zienswijze en de bezwaargronden op de beslissing op bezwaar zijn de volgende aspecten van belang: reageert de IND op alle tegenargumenten? hoe reageert de IND op de tegenargumenten? hebben de tegenargumenten een wijziging van de beslissing tot gevolg?

Voor wat betreft het eerste punt is de invloed van de zienswijze Vw 2000 groter dan die van de bezwaargronden Vw 1994: in ruim driekwart van de beschikkingen Vw 2000 wordt op (bijna) alle argumenten uit de zienswijze gereageerd, in de overige op een deel. Onder de Vw 1994 reageert de IND in de beslissing op bezwaar op een deel, maar zelden op alle bezwaargronden. Ten aanzien van de andere twee punten verschilt de situatie onder de beide wetten echter niet van elkaar.

Onder beide wettelijke regimes houdt de reactie van de IND op de verschillende stellingen van de rechtsbijstand in zijn algemeenheid in dat men bepaalde delen van het vluchtverhaal nog altijd niet geloofwaardig, aannemelijk, of voldoende zwaarwegend vindt. Ook de verklaringen voor het ontbreken van documenten worden van de hand gewezen. Het intrekken van een argument komt onder beide wetten slechts sporadisch voor, en als dit gebeurt, wordt de conclusie niet gewijzigd.

De kans op een wijziging van de voorgenomen respectievelijk de eerste beslissing (afwijzing) als gevolg van het indienen van een zienswijze of bezwaargronden in de normale asielprocedure is in de totale groep dossiers (al dan niet uitgebreid beschreven) ongeveer even groot (ca. 25%).

Dit geldt ook wanneer de zaken afgedaan in de AC- en de normale procedure samen worden genomen (onder beide wetten ca. 15% inwilligingen). Een andere overeenkomst is dat de IND in enkele zaken in de beschikking Vw 2000/beslissing op bezwaar Vw 1994 een nieuwe afwijzingsgrond aanvoert, met als gevolg dat de rechtsbijstand daarop niet heeft kunnen reageren.

De conclusie ten aanzien van de *inhoudelijke zorgvuldigheid* van de uiteindelijke afwijzende beschikkingen (de wijze waarop wordt ingegaan op het standpunt van de asielzoeker) luidt dat deze onder de Vw 2000 groter is dan onder de Vw 1994, aangezien onder de Vw 2000 op een groter deel van de argumenten van de asielzoeker wordt gereageerd. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het aantal uitgebreid beschreven zaken waarin een hoorzitting heeft plaatsgevonden in dit onderzoek te klein is om de invloed daarvan op de beslissing op bezwaar te kunnen vaststellen. De rechtsbijstand reageert onder beide wetten niet op alle punten van de IND, mogelijk omdat men het deels met de IND eens is. Waar de rechtsbijstand wel reageert, richten de 'meningsverschillen' met de IND zich vaak op de aannemelijkheid en de weging van bepaalde aspecten van het asielrelaas. Volgens de rechtsbijstand is een bepaalde gebeurtenis wel aannemelijk of zwaarwegend, volgens de IND niet. In beide gevallen is het standpunt vaak moeilijk hard te maken, en wekt de uitwisseling van standpunten de indruk van een welles-nietesdiscussie.

Uit het Delphi-onderzoek van half 2004 blijkt dat de invloed van de nieuwe elementen in de Vw 2000 op de zorgvuldigheid van de asielbeslissingen door respondenten in het veld veelal verschillend wordt ervaren. Dit geldt zowel tussen als binnen de beroepsgroepen. Het idee dat de zienswijze heeft geleid tot een zorgvuldiger beslissing omdat de IND onder de Vw 1994 een goed gemotiveerde beschikking uit kon stellen tot de beslissing op bezwaar wordt gemengd ontvangen. Dit geldt ook voor het argument dat het voornemen al zorgvuldiger gemotiveerd zou zijn dan de beschikking in eerste aanleg onder de Vw 1994 omdat de rechtsbijstandverlener daar nog op kan reageren alvorens de beslissing genomen wordt. Het geponeerde idee dat via de zienswijze een serieuze mogelijkheid bestaat een standpunt en overige gegevens naar voren te brengen, terwijl dit onder de Vw 1994 vooral met correcties en aanvullingen zou gebeuren, kent ook geen eenduidige antwoorden. Bij deze laatste stellingen blijkt er zowel tussen als binnen de meeste groepen weinig overeenstemming te heersen. Een stelling waar tussen de informanten wel veel overeenstemming over bestaat, is de invloed van de zienswijze op de motivering en zorgvuldigheid van de beslissing onder de Vw 2000. Hierin zien de meeste informanten een positief effect in vergelijking met de beschikking in eerste aanleg onder de Vw 1994. Ten aanzien van de vergelijking met de beslissing op bezwaar komen opnieuw

uiteenlopende ervaringen en indrukken naar voren. Bij de meeste uitspraken is een voorzichtige scheidslijn zichtbaar tussen bepaalde organisaties. VluchtelingenWerk en de rechtsbijstandverleners scharen zich veelal achter het standpunt dat de wijzigingen in de asielprocedure niet tot meer zorgvuldige asielbeslissingen onder de Vw 2000 geleid hebben. De gemachtigden van de minister zijn bij veel stellingen de tegenovergestelde mening toegedaan. Er moet echter wel op gewezen worden dat er binnen bepaalde beroepsgroepen uit het asielveld, en dan vooral binnen de IND en de vreemdelingenrechters, meer uiteenlopend gedacht wordt over bepaalde kwesties. De conclusie uit het dossieronderzoek dat de inhoudelijke zorgvuldigheid van de beslissing Vw 2000 groter is dan die van de beslissing op bezwaar Vw 1994, wordt derhalve niet eenduidig vanuit het asielveld ondersteund. Dit kan samenhangen met het feit dat het in het dossieronderzoek vooral gaat om zaken waarin geen hoorzitting is gehouden, terwijl sommige Delphi-respondenten hebben aangegeven juist het wegvallen van de hoorzitting een verlies te vinden voor de zorgvuldigheid van asielbeslissingen (zie ook de rapportage 'Procesevaluatie').