

6 Samenvatting en conclusies

6.1 Inleiding

Dit rapport betreft de invloed van twee nieuwe wettelijke instrumenten in de Vreemdelingenwet 2000 op de kwaliteit van asielbeslissingen en is onderdeel van de evaluatie van de Vw 2000 met betrekking tot de asielprocedure. De probleemstelling luidt:

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

Kwaliteit is in dit onderzoek gedefinieerd in termen van *zorgvuldigheid*. We gaan ervan uit dat de zorgvuldigheid van een asielbeslissing samenhangt met de zorgvuldigheid van de asielprocedure. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar procedurele en inhoudelijke zorgvuldigheid. Met *procedurele zorgvuldigheid* bedoelen we of er wordt voldaan aan de (vorm-)voorschriften uit de wet en lagere regelgeving. Daarnaast is gekeken of de vreemdeling gebruikmaakt van de (wettelijke) mogelijkheden tot het inbrengen van informatie. Met *inhoudelijke zorgvuldigheid* bedoelen we de wijze waarop (in het voornemen en/of in de beschikking) wordt ingegaan op het standpunt van de asielzoeker. Bij het onderzoek naar de invloed van de verlenging van beslistermijn op de zorgvuldigheid wordt hiermee bedoeld in hoeverre in de beschikking gebruik wordt gemaakt van de informatie die tijdens de verlenging naar voren is gekomen. In dit deel van het onderzoek komt ook het criterium 'tijdigheid' aan de orde.

In het onderzoek naar de voornemenprocedure staat de vergelijking tussen de situatie onder de Vw 2000 en die onder de Vw 1994 centraal. Daarnaast wordt voor de Vw 2000 de Aanmeldcentrum (AC)-procedure vergeleken met de normale asielprocedure. Het onderzoek naar de verlenging van de beslistermijn richt zich alleen op zaken waarin onder de Vw 2000 is beslist. Nagegaan wordt of de zorgvuldigheid in zaken waarin de beslistermijn is verlengd groter genoemd kan worden dan in zaken waarin deze niet verlengd is, zoals de bedoeling was van de wetgever.

Alvorens de conclusies van het onderzoek te presenteren willen we nog het volgende opmerken aangaande de *reikwijdte* van dit onderzoek. Het onderzoek richt zich op afgesloten dossiers met een asielaanvraag onder de Vw 2000 waarin uiterlijk halverwege 2003 door de IND is beslist. Deze worden vergeleken met afgesloten dossiers Vw 1994 met een asielaanvraag ingediend op of na 1 januari 1998 en een beslissing op bezwaar die is genomen voor 1 april 2001. De resultaten uit het dossieronderzoek betreffen derhalve de eerste jaren van de Vw 2000 en de laatste jaren van de Vw 1994. Asielbeslissingen die onder het overgangsrecht vielen, zijn buiten beschouwing gebleven.

Aangezien het onderzoek zich voor een groot deel op de voornemenprocedure richt, zijn de te onderzoeken dossiers Vw 2000 geselecteerd op de aanwezigheid van een voornemen tot afwijzing. Ter vergelijking zijn dossiers Vw 1994 geselecteerd waarbij de beslissing in eerste aanleg een afwijzing van de aanvraag om toelating als vluchteling inhield, waarbij ook geen andere asielvergunning is verleend.

Bij de selecties van dossiers onder beide wetten is de verdeling naar nationaliteit, als proxy van asielrelaas, zoveel mogelijk vergelijkbaar gemaakt. Hierdoor hebben de selecties aan vergelijkbaarheid gewonnen, maar aan representativiteit ten opzichte van het totaal aantal zaken onder beide wetten verloren. Ook het feit dat lopende zaken niet konden worden meegenomen, maakt de selecties minder representatief. Op het moment dat de dossiers voor dit onderzoek werden geselecteerd, waren veel zaken nog in behandeling bij de rechter. Het is waarschijnlijk dat dit de meer ingewikkelde of meer kansrijke zaken waren, omdat het aannemelijk is dat deze meer behandeltijd vergen bij de IND en omdat daarbij de kans groter is dat er nog een (hoger)beroepsprocedure volgt. Deze vertekening doet zich zowel bij zaken onder de Vw 1994 als de Vw 2000 voor en heeft op de vergelijking tussen beide wetten daarom waarschijnlijk weinig invloed.

Voorts is het van belang om op te merken dat de bevindingen uit dit onderzoek grotendeels zijn gebaseerd op de schriftelijke informatie in de dossiers. Interacties, activiteiten en overwegingen die daarin niet zijn vastgelegd, zijn daardoor buiten beschouwing gebleven. Daar waar in het navolgende bijvoorbeeld wordt gesproken over het al dan niet betrekken van bepaalde informatie bij het voornemen of de beschikking gaat het altijd om het *met zoveel woorden*, dus zichtbaar, meenemen van die informatie. De conclusies inzake de inhoudelijke zorgvuldigheid van afwijzende beslissingen zijn voor een deel gebaseerd op een beperkt aantal meer uitgebreid beschreven ('kwalitatief geanalyseerde') dossiers (14 AC-afwijzingen Vw 2000, 14 afwijzingen in de normale procedure Vw 2000 en 14 afwijzingen bij de beslissing op bezwaar Vw 1994). Naast het dossieronderzoek is in dit rapport gebruikgemaakt van de Delphi-methode. Aan de hand daarvan zijn de ervaringen en meningen van een groep ervaren medewerkers van organisaties die zijn betrokken bij de asielprocedure beschreven. Deze gegevens zijn verzameld in 2004 en betreffen dus deels een recentere periode dan de dossiers Vw 2000. Hoewel het mogelijk is om antwoordpatronen te signaleren kan men met deze methode niet aangeven door hoeveel procent van elke beroepsgroep elke gerapporteerde ervaring en mening precies wordt gedeeld.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt eerst achtergrondinformatie gegeven over de genomen asielbeslissingen in de bestudeerde dossiers. Vervolgens vergelijken we het asieltraject tot en met het voornemen (Vw 2000) met dat tot en met de beschikking in eerste aanleg (Vw 1994).

Daarna trekken we conclusies ten aanzien van de invloed van de voornemenprocedure, door de asielbeschikking Vw 2000 te vergelijken met de beschikkingen in eerste aanleg en op bezwaar Vw 1994. Ten slotte bespreken we de onderzoeksresultaten ten aanzien van de verlenging van de beslistermijn.

6.2 Achtergrondinformatie

Bij wijze van achtergrondinformatie zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld ten aanzien van de onderzochte dossiers:

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

Voor de vergelijking tussen de beide wetten in de volgende paragrafen is vooral relevant of zich op deze punten verschillen voordoen. Uit de resultaten blijkt dat het beslisgedrag van de IND, uitgedrukt in het percentage inwilligingen en afwijzingen, niet verschilt tussen de onderzochte dossiers Vw 2000 en Vw 1994. Onder beide wettelijke regimes geeft de IND in ongeveer een vijfde van de bestudeerde zaken een inwilligende beschikking in de normale asielprocedure.

Voor wat betreft de gronden waarop wordt ingewilligd of afgewezen vinden we eveneens vooral overeenkomsten tussen de Vw 2000 en de Vw 1994. Er zijn twee belangrijke verschillen tussen de asielbeschikking Vw 2000 enerzijds en zowel de beschikking in eerste aanleg als de beslissing op bezwaar Vw 1994 anderzijds. Ten eerste wordt onder de Vw 2000 in de normale procedure in een veel groter percentage zaken documentloosheid tegengeworpen dan onder de Vw 1994. Het tweede verschil, dat hier waarschijnlijk mee samenhangt, is dat het percentage beschikkingen Vw 2000 in de normale procedure waarin de IND ongeloofwaardigheid tegenwerpt, groter is dan in beide soorten beschikkingen Vw 1994 in deze procedure. Aangezien de Wet Ongedocumenteerden in 1999,⁵³ dus ruim voor de Vw 2000, in werking is getreden, is er geen aanleiding om te veronderstellen dat deze wetswijziging het aangetroffen verschil tussen de Vw 2000 en de Vw 1994 verklaart. Mogelijk wordt onder de nieuwe wet binnen de IND wel meer aandacht besteed aan het tegenwerpen van documentloosheid dan voorheen.

Aangezien er enkele vormvoorschriften zijn die verband houden met de motivering van de asielbeschikking, geven we hier ook een stukje van

⁵³ De Wet Ongedocumenteerden werd per 1 februari 1999 ingevoerd. Aan artikel 15c Vw 1994 werd een sub f toegevoegd.

het antwoord op de eerste onderzoeksvraag ten aanzien van *procedurele zorgvuldigheid*, die luidt:

- 3 Zijn de vormvoorschriften uit de Vreemdelingenwet (Vw), het Vreemdelingenbesluit (Vb) en de Vreemdelingencirculaire (Vc) gevolgd?

Het blijkt dat zowel onder de Vw 2000 als onder de Vw 1994 wordt voldaan aan het voorschrift uit de Awb dat de beslissing dient te worden gemotiveerd. Ook zien we dat de IND in de beschikking Vw 2000 conform de Vreemdelingencirculaire meestal gebruikmaakt van facultatieve en overige inhoudelijke afwijzingsgronden, alsmede van de toetsingsvolgorder van de inwilligingsgronden.⁵⁴ Onder de Vw 1994 wordt in slechts een derde van de beslissingen op bezwaar expliciet aangegeven dat geen VVTV wordt verleend. Dit was echter ook niet in alle gevallen verplicht. Op dit onderdeel van procedurele zorgvuldigheid vinden wij geen verschil tussen beide wetten.

6.3 Het asieltraject en de invloed van de voornemenprocedure

Zoals gezegd volgen we in het vervolg van dit hoofdstuk de verschillende fasen van het asieltraject tot en met de uiteindelijke beschikkingen. Bij deze bespreking wordt door de verschillende paragrafen heen antwoord gegeven op de geformuleerde onderzoeksvragen 3 tot en met 9. Met betrekking tot de *procedurele zorgvuldigheid* trekken we ten aanzien van de verschillende stappen in het asieltraject en ten aanzien van het voornemen Vw 2000 en de beschikkingen Vw 2000 en Vw 1994 conclusies over de vragen:

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

Om te komen tot een beoordeling van de *inhoudelijke zorgvuldigheid* beantwoorden we in de vergelijkingen tussen de Vw 2000 en Vw 1994 en de AC- en normale procedure Vw 2000 de volgende vragen:

- 5 Welke argumentatie wordt gebruikt om te komen tot de beslissing en de gronden waarop die is genomen?
- 6 Op basis van welke informatie komt men tot de argumentatie? In hoeverre wordt het standpunt van de asielzoeker hierbij betrokken?
- 7 Vinden we verschillen in asielbeslissingen, gronden, argumentatie en informatie tussen Vw 1994 en Vw 2000?

⁵⁴ Imperatieve afwijzingsgronden kwamen in onze dossiers nauwelijks voor als gevolg van onze selectiecriteria.

- 8 Zo ja, wat zijn de mogelijke verklaringen voor die verschillen? Liggen die bijvoorbeeld in verschil in wetgeving of achtergrondkenmerken?
- 9 Hoe kunnen we die verschillen waarderen (kwaliteitsvraag)?

Ten aanzien van onderzoeksvraag 8 kan worden opgemerkt dat tijdens de kwantitatieve analyses uitsplitsingen van de resultaten zijn gemaakt naar geslacht, leeftijd en nationaliteit van de asielzoeker. Dit heeft geen vermeldenswaardige verschillen opgeleverd. Deze achtergrondkenmerken kunnen de gevonden verschillen tussen de situatie onder verschillende wetten en procedures derhalve niet verklaren. Waar verschillen duidelijk het gevolg zijn van de wijze waarop wetten en procedures zijn vormgegeven, wordt dit in de tekst vermeld. Hiermee kunnen echter niet alle verschillen worden verklaard. In die gevallen zal vervolgonderzoek naar de oorzaken moeten plaatsvinden.

6.4 Het asieltraject tot en met het voornemen en de beschikking in eerste aanleg

6.4.1 Informatieverzameling door de IND

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

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

van de asielzoeker (beide wetten en procedures). Mogelijk speelt hierbij een gebrek aan beschikbaarheid van (vrouwelijke) tolken en ambtenaren een rol. In deze gevallen wordt de procedurele zorgvuldigheid mogelijk bedreigd.

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

Onder de Vw 2000 komt het in de normale asielprocedure regelmatig voor dat een aanvullend gehoor wordt gehouden, maar in de AC-procedure komt het nauwelijks voor. Dit verschil heeft waarschijnlijk deels te maken met de tijdsdruk in het AC en met het feit dat in zaken die om inhoudelijke redenen zijn doorgestuurd van het AC naar de normale asielprocedure, een aanvullend gehoor is voorgeschreven. Onder de Vw 1994 wordt zowel bij zaken afgedaan in de normale als in de AC-procedure zelden een aanvullend gehoor gehouden. De reden hiervoor is ons niet bekend. Nader onderzoek vindt onder beide wetten vooral plaats in de normale procedure, voor het voornemen respectievelijk de beschikking in eerste aanleg (ca. 40%). Ook hier geldt waarschijnlijk dat nader onderzoek binnen de korte AC-periode niet mogelijk is.

6.4.2 Informatieverstrekking door de asielzoeker

De informatiebasis van de asielbeslissing en de mate waarin de IND het standpunt van de asielzoeker kan meenemen in de beslissing, is voor een belangrijk deel afhankelijk van de informatie die de asielzoeker zelf inbrengt. *Gebruikmaken van de mogelijkheden tot het inbrengen van informatie* kan dan ook bijdragen aan de inhoudelijke zorgvuldigheid van de asielbeslissing.

Het eerste moment waarop de asielzoeker informatie kan (en moet) inbrengen is bij de aanmelding in het AC. Het gaat hier om het overleggen van alle mogelijke documenten. In ruim de helft van de onderzochte asioldossiers onder beide wetten en beide procedures worden geen documenten overlegd.

In de normale asielprocedure onder de Vw 2000 en de Vw 1994 worden gedurende de procedure nog wel eens documenten aangeleverd. In de AC-procedures gebeurt dit, zeker onder de Vw 2000, slechts sporadisch, waarschijnlijk vanwege de korte duur van de AC-procedure. Overigens zijn in circa 40% van alle zaken onder beide wetten die uiteindelijk zijn ingewilligd geen documenten overlegd.

Na het eerste gehoor dienen sommige asielzoekers correcties en aanvullingen op het rapport hiervan in. In beide procedures onder de Vw 2000 en de Vw 1994 gebeurt dit in grofweg de helft van de zaken. Ook op het verslag van het nader gehoor kunnen asielzoekers correcties en aanvullingen indienen. Een groot deel van de asielzoekers in de normale

asielprocedure onder zowel de Vw 2000 als de Vw 1994 maakt gebruik van deze mogelijkheid. In de AC-procedure betreft het minder (Vw 2000) respectievelijk meer (Vw 1994) dan eenderde van de zaken. Mogelijk gebeurt dit in de AC-procedure minder vaak, omdat men daar op hetzelfde moment een zienswijze kan indienen.

6.4.3 *Wordt er iets met de informatie gedaan?*

De centrale vraag bij het beoordelen van de *inhoudelijke zorgvuldigheid* is de vraag of de eventuele informatie die door de IND is verzameld en/of door de asielzoeker is ingebracht ook wordt gebruikt in het voornemen Vw 2000 of de beschikking in eerste aanleg Vw 1994. We gaan hier in op de correcties en aanvullingen op het eerste en nader gehoor, het aanvullend gehoor en het nader onderzoek.

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

Correcties en aanvullingen op het verslag van het nader gehoor bevatten in ruim de helft van de gevallen nieuwe informatie (beide wetten en beide procedures). In de normale asielprocedure Vw 2000 wordt echter slechts in bijna een kwart van de voornemens ingegaan op deze correcties en aanvullingen, onder de Vw 1994 gebeurt dit in 30% van de beschikkingen in eerste aanleg.

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

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

Bij alle genoemde vormen van informatieverzameling of -verstrekking valt op dat de verkregen informatie niet steeds in het voornemen of de beschikking in eerste aanleg wordt verwerkt. In dit opzicht vinden we geen verschillen tussen de twee wetten of de beide typen procedures. Behalve voor de zaken waarin nader onderzoek is gedaan, weten wij niet

waarom de informatie niet is meegenomen. Het kan zijn dat de informatie al bekend was, door de IND niet relevant werd bevonden of onvoldoende door de IND is bekeken. Indien de informatie al bekend was, is het naar onze mening voorstelbaar dat daarop niet wordt gereageerd. Als dit niet zo is, doet het niet ingaan op de informatie die de asielzoeker heeft ingebracht afbreuk aan de inhoudelijke zorgvuldigheid.

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

Met het oog op de inhoudelijke zorgvuldigheid van het vervolg van de asielprocedure zijn we nagegaan hoe het voornemen Vw 2000 (normale en AC-procedure) en de beschikking in eerste aanleg Vw 1994 worden gemotiveerd. Dit is van belang omdat het standpunt van de asielzoeker in de zienswijze en bezwaargronden in reactie op het voornemen/de eerste beschikking worden geformuleerd. Het meenemen van dit standpunt in de beschikking Vw 2000 en de beslissing op bezwaar Vw 1994 is ons criterium voor inhoudelijke zorgvuldigheid.

Vw 2000: voornemen in normale versus AC-procedure

Het voornemen in de normale asielprocedure Vw 2000 verschilt sterk van het voornemen in de AC-procedure. In de normale procedure bestaat het voornemen uit een deels geïndividualiseerde argumentatie, die veelal start met het tegenwerpen van het ontbreken van (echte) documenten inzake identiteit, nationaliteit, reisroute en/of asielrelaas. Dit gaat vaak samen met de tegenwerping dat de gegeven verklaringen hiervoor onvoldoende of tegenstrijdig zijn. Daarna wordt gemotiveerd waarom geen verblijfsvergunning wordt verleend op grond van artikel 29 lid 1 sub a tot en met f. Daarbij worden begrippen als 'ongeloofwaardig', 'onaanmemelijk', en 'onvoldoende zwaarwegend' gebruikt. In de AC-procedure wordt daarentegen gebruikgemaakt van een zogenoemd voornemenformulier, waarop onder andere voornoemde begrippen staan voorgedrukt. Deze kunnen door de IND-ambtenaar worden aangekruist, zonder dat ze noodzakelijkerwijs in verband worden gebracht met de inwilligingsgronden van artikel 29 lid 1 Vw 2000.⁵⁵ De IND kan op het formulier een nadere toelichting geven, maar doet dat niet altijd. Hierdoor ontstaat soms onduidelijkheid over wat de asielzoeker nu precies wordt tegengeworpen. In de zaken waarin wel een toelichting wordt gegeven, vertoont het type argumenten veel overeenkomsten met de argumentatie in de normale procedure. Voor beide procedures geldt dat 'ongeloofwaardigheid' in verband met het ontbreken van documenten inzake identiteit,

⁵⁵ Het gaat hier om het voornemenformulier zoals de dossieranalisten dat hebben aangetroffen in de dossiers uit de onderzoeksperiode genoemd in paragraaf 6.1. Uit nagekomen informatie van de IND blijkt dat in AC Schiphol en AC Ter Apel inmiddels aangepaste voornemenformulieren worden gebruikt. Hierop zijn de inwilligingsgronden van artikel 29 lid 1 Vw 2000 wel voorgedrukt.

nationaliteit, reisroute en/of asielrelaas, en het geven van onvoldoende verklaringen daaromtrent, nooit het enige argument voor afwijzing vormt: het argument wordt altijd in combinatie met andere argumenten gebruikt. Voor wat betreft de motivering van het niet inwilligen van het asielverzoek op de inwilligingsgronden geldt dat het in zowel de AC- als de normale procedure enkele malen voorkomt dat een van de inwilligingsgronden van artikel 29 lid 1 sub a t/m f niet wordt genoemd. In de voornemens in de AC-procedure wordt artikel 29 lid sub f slechts in minder dan de helft van de gevallen genoemd. Het ontbreken van deze grond betekent waarschijnlijk dat deze niet van toepassing is, omdat geen sprake is van een partner of meerderjarig kind.

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

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

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

In de komende paragrafen gaan we in op de inhoudelijke zorgvuldigheid van het vervolg van de asielprocedure. Volgens onze definitie gaat het

daarbij om de vraag of en hoe het standpunt van de asielzoeker wordt betrokken bij de asielbeschikking. Onder de Vw 2000 moet de voornemenprocedure ervoor zorgen dat dit gebeurt, doordat de asielzoeker in een zienswijze reageert op het voornemen, waarna de IND in de beschikking ingaat op de zienswijze. Het indienen van een zienswijze als reactie op het voornemen is in deze redenering dus een voorwaarde. Onder de Vw 1994 kon de asielzoeker reageren op de beschikking in eerste aanleg, door middel van een bezwaarschrift. Op dit bezwaarschrift kon dan in de beslissing op bezwaar worden ingegaan. Hieronder gaan we na of onder de Vw 2000 (AC- en normale procedure) daadwerkelijk zienswijzen worden ingediend, en hoe die eruit zien vergeleken met de bezwaargronden Vw 1994. Het gaat hier opnieuw om het *gebruikmaken van de mogelijkheden om informatie c.q. een standpunt in te brengen*.

6.5.1 Zienswijze: normale versus AC-procedure

Er wordt na een voornemen tot afwijzing niet altijd een zienswijze ingediend: in een kwart van de bestudeerde dossiers die onder de Vw 2000 in de normale asielprocedure zijn afgedaan is geen zienswijze ingediend. Van de asielverzoeken waarbij een zienswijze is ingediend en die in de normale procedure zijn afgedaan, blijkt dat 25% is ingewilligd en 75% is afgewezen. Het eerste percentage is hoger dan de Delphi-respondenten half 2004 inschatten, mogelijk omdat zij beroepshalve niet allemaal zicht hebben op inwilligingen. Van alle beslissingen na een zienswijze bij elkaar (AC- plus normale procedure) is 15% een inwilliging.

Bij AC-zaken wordt in meer dan de helft van de bestudeerde dossiers geen zienswijze ingediend. Rechtsbijstandverleners zelf geven aan dat zij niet altijd een zienswijze indienen als zij een zaak kansloos achten, maar sommigen gaan naar verluidt wel in beroep. Logischerwijs kan het standpunt van de asielzoeker ten aanzien van het voornemen tot afwijzing geen invloed uitoefenen op de argumentatie in de beschikking, en niet bijdragen aan de opbouw van een volledig dossier, als de rechtsbijstand geen zienswijze indient. Bij de zaken die uiteindelijk worden ingewilligd onder de Vw 2000 heeft de rechtsbijstand bijna altijd een zienswijze ingediend.

Uit de kwalitatief beschreven dossiers blijkt het volgende. Wanneer een zienswijze wordt ingediend, reageert de rechtsbijstand op een grotere of kleinere selectie van de argumenten in het voornemen (normale procedure) of op het voornemenformulier (AC-procedure). In beide procedures betreffen de argumenten in de zienswijze vaak zowel eerder verstrekte informatie die volgens de rechtsbijstand anders moet worden geïnterpreteerd of gewogen dan de IND heeft gedaan, als aanvullende informatie of uitleg over aspecten van het vluchtverhaal. Vaak wordt het ontbreken van documenten verklaard, maar in beide procedures worden in onze selectie

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

6.5.2 Bezwaargronden versus zienswijze (normale procedure)

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

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

6.6 De asielbeschikkingen Vw 2000 en Vw 1994

In deze paragraaf beschrijven we de asielbeschikking Vw 2000 in de normale en de AC-procedure, om vast te stellen of de voornemen-procedure tot gevolg heeft dat het standpunt van de asielzoeker in de asielbeschikking wordt meegenomen en of zich daarin tussen beide procedures verschillen voordoen. Vervolgens wordt vastgesteld of de beschikking onder de Vw 2000 na de voornemenprocedure inhoudelijk zorgvuldiger is dan de beschikking in eerste aanleg Vw 1994. Daarna vergelijken we de beschikking Vw 2000 met de beslissing op bezwaar Vw 1994 in de normale procedure, om na te gaan of de inhoudelijke zorgvuldigheid vergelijkbaar is.

6.6.1 *Asielbeschikking Vw 2000: normale versus AC-procedure*

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

Slechts bij hoge uitzondering trekt de IND een argument terug, zonder dat daarbij de conclusie verandert.

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

6.6.2 Asielbeschikking Vw 2000 versus beschikking in eerste aanleg Vw 1994

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

6.6.3 *Asielbeschikking Vw 2000 versus beslissing op bezwaar Vw 1994 (normale procedure)*

Vergelijkbaar met de situatie onder de Vw 2000 kan de beslissing op bezwaar in de normale procedure Vw 1994 worden beschouwd als een herhaling van de beschikking in eerste aanleg, aangevuld met een reactie op een deel van de bezwaargronden. Zowel in de asielbeschikking Vw 2000 als de beslissing op bezwaar Vw 1994 bestaat de motivering van het niet verlenen van een vergunning als verdragsvluchteling meestal uit een combinatie van geïndividualiseerde en standaardargumenten. Dit komt ook relatief veel voor bij de grond 'klemmende redenen van humanitaire aard'. Bij deze laatste en de overige inwilligingsgronden bestaat de motivering van de uiteindelijke beschikking in beide wetten echter meestal uit alleen standaardformuleringen.

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

Onder de Vw 2000 wordt in de afwijzende beschikkingen op een groter deel van de argumenten van de asielzoeker gereageerd dan in de beslissingen op bezwaar onder de Vw 1994. Daarom is *de inhoudelijke zorgvuldigheid van de beschikking Vw 2000 groter dan die van de beslissing op bezwaar onder de Vw 1994*. Daarbij moet wel worden opgemerkt

dat het aantal uitgebreid beschreven zaken waarin een hoorzitting heeft plaatsgevonden in dit onderzoek te klein is om de invloed daarvan op de beslissing op bezwaar te kunnen vaststellen. De conclusie betreft derhalve vooral zaken *zonder hoorzitting*.⁵⁶ Dit verklaart mogelijk dat de genoemde conclusie niet eenduidig door de Delphi-respondenten wordt ondersteund.

6.7 Verlenging van de beslistermijn

Behalve de voornemenprocedure werd de mogelijkheid tot verlenging van de individuele beslistermijn door de toenmalige regering beschouwd als instrument dat de kwaliteit van asielbeslissingen zou verhogen. De veronderstelling daarbij was dat de IND zonder dit instrument altijd binnen de wettelijke beslistermijn van zes maanden zou moeten beslissen, terwijl dit niet altijd mogelijk zou zijn. Daarom werd verlenging van de beslistermijn mogelijk gemaakt. Deze zou moeten zorgen voor een bredere informatiebasis van asielbeslissingen, in gevallen waarin aan het eind van de normale beslistermijn nog onvoldoende informatie beschikbaar is. Uit ons onderzoek blijkt echter dat de IND lang niet altijd de beslistermijn verlengt als ze niet binnen zes maanden op een asielverzoek beslist (zie ook de rapportage 'doorlooptijden'). In die zin werkt het instrument niet zoals bedoeld.

Hieronder geven we voor zaken waarin wel een verlenging heeft plaatsgevonden antwoord op de onderzoeksvragen. Deze luiden:

Procedurele zorgvuldigheid

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

In alle onderzochte gevallen waarin sprake is van verlenging is de beslistermijn verlengd met het maximum van zes maanden. Deze termijn is vrijwel altijd schriftelijk aan de vreemdeling/gemachtigde medegedeeld. Ook is de vreemdeling meestal voor het eind van de oorspronkelijke beslistermijn van de verlenging in kennis gesteld. In bijna alle gevallen heeft tijdens de verlenging nader onderzoek naar de betrokken vreemdeling plaatsgevonden door 'derden', conform de omschrijving daarvan in de Vreemdelingencirculaire 2000. Op deze punten zijn de vormvoorschriften derhalve gevolgd. Daar staat tegenover dat de beslistermijn in een aantal gevallen te laat is verlengd en dat de beschikking in een deel van de zaken pas na afloop van het verstrijken van de verlengde beslistermijn

⁵⁶ Uit de kwantitatief geanalyseerde zaken blijkt wel dat in vijf gevallen, de helft van de zaken met nieuwe informatie uit de hoorzitting, deze informatie ook daadwerkelijk gebruikt is bij de beslissing op bezwaar.

is genomen. In die gevallen laat de procedurele zorgvuldigheid te wensen over.

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

Inhoudelijke zorgvuldigheid

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

Zoals gezegd heeft het onderzoek in de meeste gevallen tijdens de verlenging relevante informatie opgeleverd. Omdat dactyloscopisch onderzoek alleen betrekking heeft op de vraag of de asielzoeker geen eerdere asiel-aanvraag in een andere EU-lidstaat heeft gedaan, heeft de uitkomst daarvan alleen invloed op het al dan niet geven van een Dublin-afdoening, en niet op de inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag. De andere typen onderzoek kunnen daarop wel van invloed zijn.

Uiteindelijk is een deel van de aanvragen ingewilligd en een ander deel afgewezen. Bij inwilligende beschikkingen is de precieze invloed van de informatie die tijdens de verlenging is verkregen zelden te traceren, omdat een motivering ontbreekt. Bij de afwijzingen is de verkregen informatie gebruikt om de ongelooftwaardigheid van het asielrelaas te motiveren. Omdat het nader onderzoek dat gedurende een verlenging van de beslistermijn wordt uitgevoerd, in de meeste onderzochte gevallen tijdig relevante informatie oplevert, die in ieder geval wordt gebruikt bij de motivering van afwijzende beschikkingen, kunnen we concluderen dat de informatiebasis van asielbeslissingen in dergelijke gevallen breder is. De inhoudelijke zorgvuldigheid van de asielbeslissingen is derhalve groter dan wanneer direct na afloop van de beslistermijn een beslissing zou zijn genomen. Het instrument van de individuele verlenging verhoogt in die zin de zorgvuldigheid van asielbeslissingen. Omdat het tot nu toe niet consequent wordt toegepast in situaties die zich daarvoor lenen, is deze winst echter beperkt.