



# Rapport

**Datum: 8 oktober 1999**

**Rapportnummer: 1999/433**

## Klacht

Op 4 november 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer S. te Waddinxveen, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND). De Nationale ombudsman stuurde de klacht op 5 november 1998 ter afhandeling door naar de IND. Bij brief van 16 november 1998 reageerde de IND op de klacht. Verzoeker liet bij brief van 4 december 1998 weten dat hij niet tevreden was met de reactie van de IND op zijn klacht. De Nationale ombudsman legde daarop verzoekers klacht op 16 december 1998 telefonisch voor aan de IND met de vraag of in deze zaak een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. Bij brief van 1 februari 1999 vroeg verzoeker de Nationale ombudsman om zijn klacht verder te onderzoeken. Daarop besloot de Nationale ombudsman naar de klacht over de gedraging van de IND, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, een onderzoek in te stellen. Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling van zijn asielaanvraag van 2 januari 1998 door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

## Achtergrond

### 1. Vreemdelingenwet (Vw)

De tekst van artikel 15e Vw luidde tot 1 juli 1998:

"Een beschikking omtrent de inwilliging van een aanvraag om toelating dient te worden gegeven binnen de bij of krachtens deze wet bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag." Op 1 juli 1998 is de hiervoor genoemde tekst tot lid 1 genummerd en is er een tweede lid aan artikel 15e Vw toegevoegd.

### 2.

Uit een brief van de Staatssecretaris van Justitie van 30 oktober 1998, die de Nationale ombudsman heeft ontvangen in het kader van een ander onderzoek dan het onderhavige, blijkt onder meer dat de IND tot medio september 1998 in 232 gevallen de buitenlandse taalbureaus heeft verzocht om een zogenoemde taalanalyse ter vaststelling van de nationaliteit. Hiervan waren op 30 oktober 1998 179 resultaten teruggekomen. De Staatssecretaris gaf verder aan dat de gemiddelde behandelingsduur op 72,2 dagen lag. Het overgrote deel van de analyses had tussen de één en vijf maanden in beslag genomen.

## Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Staatssecretaris van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd de Staatssecretaris een aantal vragen gesteld. Tijdens het onderzoek kregen de Staatssecretaris en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Tot slot werd de IND een aantal nadere vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De Staatssecretaris van Justitie en verzoeker berichtten dat het verslag hun geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

## **Bevindingen**

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### **A. FEITEN**

1. Verzoeker diende op 2 januari 1998 een verzoek in om toelating als vluchteling in Nederland. Op 4 april 1998 werd verzoeker nader gehoord in het kader van zijn asielaanvraag.
2. Op 4 november 1998 ontving de Nationale ombudsman een brief van verzoeker, waarin hij erover klaagde dat er nog steeds geen beslissing was genomen op zijn asielaanvraag. De Nationale ombudsman zond de brief ter behandeling door naar de IND.
3. In reactie op verzoekers klacht berichtte de IND verzoeker bij brief van 16 november 1998, onder het aanbieden van excuses, over de redenen van de lange duur van de behandeling van zijn asielaanvraag. De IND bracht op dit punt naar voren dat naar aanleiding van de gehoren van verzoeker twijfel was ontstaan over de door verzoeker gestelde Irakese nationaliteit. De IND achtte het noodzakelijk om ter vaststelling van verzoekers identiteit een taalanalyse te laten plaatsvinden. Verzoeker zou daartoe binnen twee weken een oproep voor een interview ontvangen. De bandopname van dit gesprek zou vervolgens op de taal geanalyseerd worden. De uitslag van de taalanalyse zou vervolgens ten minste twee á drie maanden later gereed zijn. De IND deelde verder mee dat verzoeker in ieder geval binnen drie maanden nader bericht zou ontvangen over de voortgang van zijn asielaanvraag.
4. Op 7 december 1998 ontving de Nationale ombudsman een brief van verzoeker, waarin hij zijn ongenoegen uitsprak over de beslissing van de IND om alsnog een taalanalyse te laten doen. Verzoeker vroeg zich af waarom de IND niet in een eerder stadium een dergelijk taalonderzoek had ingesteld, aangezien de IND vanaf het begin al twijfels had gehad over zijn nationaliteit.
5. Daarnaast gevraagd, deelde de IND op 16 december 1998 telefonisch mee dat eind juni 1998 was besloten tot het verrichten van een taalanalyse. Vervolgens was op 26 november 1998 een bandopname gemaakt. De IND deelde verder mee dat het onderzoek drie tot

negen maanden in beslag kon nemen. Verzoeker zou van het verloop op de hoogte worden gehouden door middel van tussenberichten.

6. Bij brief van 1 februari 1999 wendde verzoeker zich opnieuw tot de Nationale ombudsman met het verzoek een onderzoek in te stellen naar de klacht, omdat de IND nog steeds geen beslissing had genomen op zijn asielaanvraag.

#### **B. STANDPUNT VERZOEKER**

Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder klacht.

#### **C. STANDPUNT STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE**

Op 3 mei 1999 reageerde de Staatssecretaris van Justitie op verzoekers klacht. De Staatssecretaris deelde onder meer mee:

"Met (verzoeker; N.o.) ben ik van mening dat de behandeling van de door hem ingediende aanvraag te veel tijd heeft gekost. De wettelijke beslistermijn is overschreden. Ik bied hiervoor mijn excuses aan en acht de klacht gegrond. Dat het interview ter fine van de taalanalyse eerst op 26 november 1998 heeft plaatsgevonden, heeft een aantal oorzaken. Zo bleek eind juli 1998 dat (verzoeker; N.o.) als gevolg van een administratieve ommissie niet op de aanmeldingslijst voor taalanalyse stond vermeld. Na deze constatering is hij alsnog op deze aanmeldingslijst geplaatst. Het afnemen van interviews ter fine van taalanalyse is binnen de regionale directie Noord-Oost van de IND onder de verantwoordelijkheid van de afdeling Toezicht en Terugkeer geplaatst. Deze afdeling is in 1998 met een grote toename van het aantal verzoeken voor taalanalyse geconfronteerd. Als gevolg van deze toename en de daaruit ontstane vertraging in de behandelingsduur, was het helaas niet mogelijk het interview met (verzoeker; N.o.) in een eerder stadium af te nemen. Op 12 april 1999 is bij de Landendesk Irak te Den Haag navraag gedaan over de laatste stand van zaken met betrekking tot de taalanalyse. Hieruit kwam naar voren dat de bandopname van het met betrokkene afgenomen interview op dit moment in behandeling is bij het taalbureau te Zweden. Bij wijze van uitzondering is ingestemd met een voorrangsbepaling. Hierdoor zou de uitkomst mogelijk binnen twee maanden bekend kunnen zijn. Zekerheid is hieromtrent thans niet te geven. Met inachtneming van het vorenstaande merk ik ten aanzien van het verdere verloop van de procedure van (verzoeker; N.o.) het volgende op. Teneinde een zorgvuldige beslissing te kunnen nemen op de door (verzoeker; N.o.) ingediende asielaanvraag is de uitslag van de taalanalyse onontbeerlijk. Het in gang gezette onderzoek zal dan ook niet worden afgebroken. Indien de spoedprocedure niet het beoogde effect heeft, en het onderzoeksresultaat niet binnen twee maanden bekend is, zal een tussenbericht naar (verzoeker; N.o.) worden verstuurd. In dit tussenbericht zal in dat geval de laatste stand van zaken worden vermeld en een nieuwe indicatie worden gegeven omtrent de verwachte resterende behandeltermijn. Voorts zal binnen vier weken na ontvangst van de uitkomsten van de taalanalyse een beslissing op het asielverzoek van (verzoeker; N.o.) worden genomen."

#### **D. REACTIE VERZOEKER**

Verzoeker reageerde bij brief van 25 mei 1999 en handhaafde daarbij zijn standpunt.

Verzoeker deelde verder in zijn brief mee erg boos te zijn over de administratieve ommissie van de IND waardoor de duur van de behandeling van zijn asielaanvraag onnodig met vier

maanden was vertraagd. Verzoeker deelde mee te verwachten dat de IND deze fout zou compenseren door nu een beslissing te nemen op zijn asielaanvraag. Een nog langere wachttijd achtte verzoeker onacceptabel. Verzoeker liet verder weten dat hem destijds bij het taalanalyse-interview was meegedeeld dat de taalanalyse binnen een termijn van drie maanden zou zijn afgerond, maar dat deze behandeltermijn inmiddels drie maanden was verstreken.

#### **E. REACTIE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE**

Bij brief van 13 juli 1999 reageerde de Staatssecretaris van Justitie op de reactie van verzoeker. Tevens gaf de Staatssecretaris antwoord op een aantal nadere vragen van de Nationale ombudsman. De brief van 13 juli 1999 houdt onder meer in:

" Naar aanleiding van de brief van (verzoeker; N.o.) heeft u de volgende vragen gesteld:

1. *Wanneer is in de zaak van betrokkene besloten tot een taalanalyse?*
2. *Hoe en door wie is eind juli 1998 ontdekt dat betrokkene als gevolg van een administratieve omissie niet op de aanmeldingslijst voor een taalanalyse stond vermeld?*
3. *Waar bestond de administratieve omissie uit?*
4. *Op welke datum is de bandopname van het interview, dat op 26 november 1998 met verzoeker heeft plaatsgevonden, naar de landendesk Irak te Den Haag verzonden?*
5. *Op welke datum is deze bandopname naar het taalbureau in Zweden verzonden?*
6. *Hoe vaak en wanneer heeft u gerappelleerd bij de Landendesk Irak te Den Haag.*
7. *Hoe vaak en wanneer heeft de Landendesk Irak te Den Haag gerappelleerd bij het taalbureau in Zweden?*
8. *Hoe vaak en wanneer heeft u tussenberichten naar betrokkene gestuurd?*

9. Zijn inmiddels de resultaten van de taalanalyse bekend? Zo nee, kunt u een termijn noemen waarbinnen de taalanalyse zal zijn afgerond? In antwoord op uw vragen en de brief van (verzoeker; N.o.) kan ik u het volgende mededelen. Op 3 april 1998 is door een medewerker van de betreffende asielunit besloten om betrokkene bij de afdeling Toezicht en Terugkeer voor taalanalyse voor te dragen. Zoals ik in mijn brief van 3 mei 1999 reeds heb vermeld, valt het afnemen van interviews ter fine van taalanalyse onder de verantwoordelijkheid van de afdeling Toezicht en Terugkeer. Eind juli 1998 werd door eerdergenoemde asielunit echter geconstateerd, dat (verzoeker; N.o.) als gevolg van een communicatiestoornis met de Afdeling Toezicht en Terugkeer niet op de aanmeldingslijst voor taalanalyse stond geregistreerd. Na deze constatering is (verzoeker; N.o.) alsnog door een medewerker van de afdeling Toezicht en Terugkeer op deze aanmeldingslijst geplaatst. Op 23 maart 1999 is de bandopname van het met (verzoeker; N.o.) ter fine van taalanalyse afgenomen interview naar de Landendesk, Taalanalyse en informatievoorziening (LTi) verzonden. De bandopname is vervolgens op 24 maart 1999 naar het taalbureau in Zweden opgestuurd. Zoals ik reeds in mijn brief van 3 mei 1999 heb vermeld, is op 12 april 1999 door een medewerker van de afdeling Toezicht en Terugkeer bij de afdeling LTi gerappelleerd. De afdeling LTi heeft vervolgens, op verzoek van de afdeling Toezicht en Terugkeer, bij het taalbureau te Zweden gerappelleerd en bij wijze van uitzondering om een voorrangsbepaling verzocht. Op 16 juni 1999 is door de afdeling Toezicht en Terugkeer bij de afdeling LTi wederom navraag gedaan naar de

laatste stand van zaken met betrekking tot de taalanalyse. Hieruit kwam naar voren dat het onderzoeksresultaat inmiddels bekend is en de taalanalyse derhalve is afgerond. In mijn brief van 3 mei 1999 heb ik u op de hoogte gebracht van de redenen, als gevolg waarvan het onderzoek ter zake van taalanalyse aan vertraging onderhevig is geweest. Deze redenen hebben helaas tot een zeer ruime overschrijding van de wettelijke beslistermijn geleid, waarvoor ik nogmaals mijn excuses aanbied. Het door betrokkene geuite ongenoegen is dan ook begrijpelijk. De behandeling van de door (verzoeker; N.o.) ingediende aanvraag heeft inderdaad te veel tijd gekost. In de zaak van (verzoeker; N.o.) is om die reden dan ook bij wijze van uitzondering om een voorrangbehandeling verzocht. Inmiddels is mij gebleken dat de in gang gezette spoedprocedure het beoogde effect heeft gehad. De uitkomsten van de taalanalyse zijn inmiddels op 17 juni 1999 door de afdeling Toezicht en Terugkeer ontvangen. Zoals ik in mijn brief van 3 mei 1999 reeds heb toegezegd, zal ik binnen een termijn van vier weken een beslissing op de asielaanvraag van (verzoeker; N.o.) nemen. Bij het bovenstaande wil ik echter wel aantekenen dat ik nadrukkelijk afstand neem van een aantal opmerkingen van (verzoeker; N.o.), waarin hij de integriteit van de IND-medewerkers in twijfel trekt. Voorts zou ik van de gelegenheid gebruik willen maken u enige achtergrondinformatie te verschaffen omtrent de huidige gang van zaken rondom de taalanalyse. Op dit moment wordt door de afdeling LTI alleen in specifieke zaken gerappelleerd dan wel om voorrang verzocht. Gebleken is dat periodieke termijnbewaking geen effect sorteert, aangezien zowel het taalbureau te Zweden als het taalbureau te Zwitserland als gevolg van een explosief toegenomen werkaanbod geen uitspraken meer over de behandelingstermijn doen. Door de betreffende taalbureaus is aangegeven dat zij vanwege het grote aantal te behandelen zaken geen zicht meer hebben op vraag wanneer bepaalde onderzoeken zullen zijn afgerond. De afdeling LTI doet op zichzelf wel aan termijnbewaking, maar is voor het welslagen daarvan volledig afhankelijk van de medewerking en de opstelling van de betreffende taalbureaus. Op dit moment wordt door de IND aan de ontwikkeling van een alternatief gewerkt, dat moet leiden tot verkorting van de behandeltermijnen van de taalanalyse. Inmiddels is in Iraakse zaken gestart met de zogenaamde voorselectie, die plaatsvindt voor inzending van de bandopnames naar Zweden of Zwitserland. De voorselectie geschiedt door taalexperts die in opdracht van de IND de bandopnames afluisteren. In die zaken waarin zij op grond van de bandopname geen enkele twijfel hebben aan de Iraakse afkomst van de betreffende asielzoeker, wordt de bandopname niet ingezonden, maar geretourneerd aan de betreffende regio. In het vervolg van de procedure wordt dan verder van de Iraakse afkomst uitgegaan. Vanaf 1 juli a.s. heeft de IND een eigen bureau Taalanalyse. Eerste prioriteit is het wegwerken van de voorraad Irak."

#### **F. NADERE INFORMATIE IND**

Daarnaar gevraagd, deelde een medewerker van de IND telefonisch op 15 juli 1999 mee dat de Staatssecretaris van Justitie in zijn brief van 13 juli 1999 impliciet had geantwoord op de vraag van de Nationale ombudsman naar het verzenden van tussenberichten. Er waren namelijk geen tussenberichten naar verzoeker gezonden.

#### **G. NADERE REACTIE VERZOEKER**

Verzoeker reageerde bij brief van 28 juli 1999 en handhaafde daarbij zijn standpunt.

**. NADERE INFORMATIE IND** Op 17 augustus 1999 informeerde een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman bij de IND of er inmiddels een beslissing was genomen op de asielaanvraag van 2 januari 1998 van verzoeker. Een medewerkster van de IND deelde op 30 augustus 1999 mee dat op 4 augustus 1999 een beslissing was genomen op verzoekers asielaanvraag.

## Beoordeling

1. Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling van zijn asielaanvraag van 2 januari 1998 door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

2. Ingevolge artikel 15e van de Vreemdelingenwet (Vw) dient binnen zes maanden na ontvangst te worden beslist op verzoeken om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf (zie achtergrond, onder 1.). Asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben aangevraagd, verkeren in onzekerheid over hun toekomst. Het is daarom voor hen van groot belang dat binnen de wettelijke termijn op hun verzoeken wordt beslist en dat zij, indien dit niet mogelijk is, door het betreffende overheidsorgaan op de hoogte worden gehouden.

3. Uit het onderzoek is onder meer het volgende gebleken. Verzoeker diende op 2 januari 1998 een verzoek in om toelating als vluchteling in Nederland. Op 3 april 1998 besloot de IND verzoeker bij de afdeling Toezicht en Terugkeer voor te dragen voor een taalanalyse ter vaststelling van zijn nationaliteit. Op 4 april 1998 is verzoeker nader gehoord over zijn asielmotieven. Eind juli 1998 constateerde de IND dat verzoeker abusievelijk niet op de aanmeldingslijst voor een taalanalyse stond geregistreerd. Verzoeker werd vervolgens alsnog op de aanmeldingslijst geplaatst. Op 26 november 1998, ruim tien maanden na de asielaanvraag, werd verzoeker geïnterviewd ten behoeve van de taalanalyse. Weer vier maanden later, op 23 maart 1999, heeft de IND de bandopname van dit interview gezonden naar de afdeling Landendesk, Taalanalyse en informatievoorziening (Lti). De bandopname is vervolgens op 24 maart 1999 naar het taalbureau in Zweden opgestuurd. Op 12 april 1999 en op 16 juni 1999 heeft de afdeling Toezicht en Terugkeer van de IND navraag gedaan bij de afdeling Lti naar de stand van zaken. Op 17 juni 1999 heeft de afdeling Toezicht en Terugkeer de uitkomsten van de taalanalyse ontvangen. Vervolgens is op 4 augustus 1999 een beslissing genomen op verzoekers asielaanvraag. De behandeling van de asielaanvraag van 2 januari 1998 heeft daarmee negentien maanden in beslag genomen. Hiermee is de wettelijke termijn van artikel 15e Vw ruimschoots overschreden. De onderzochte gedraging is daarmee niet behoorlijk.

4. Meer specifiek vragen in verband met de behandeling van verzoekers asielaanvraag nog de volgende punten de aandacht. Na tussenkomst van de Nationale ombudsman heeft de IND verzoeker op 16 november 1998 een brief gestuurd. Op dat moment was de onder 2. genoemde termijn al met 5 maanden overschreden. In deze reactie liet de IND verzoeker

onder meer weten een taalanalyse noodzakelijk te achten ter vaststelling van zijn nationaliteit. De IND achtte de uitslag van de taalanalyse onmisbaar voor het vormen van een oordeel omtrent de asielaanvraag. De Staatssecretaris van Justitie deelde in reactie op verzoekers klacht onder meer mee dat verzoeker door een communicatiestoornis tussen de afdeling Toezicht en Terugkeer en de afdeling Lti pas eind juli 1998 op de aanmeldingslijst voor een taalanalyse was geplaatst. Vervolgens kon het interview met verzoeker ten behoeve van de taalanalyse niet eerder dan op 26 november 1998 plaatsvinden, als gevolg van de grote toename van het aantal verzoeken om een taalanalyse (zie achtergrond, onder 2.).

5. Onverminderd hetgeen hiervóór onder 2. is overwogen over de noodzaak om te beslissen binnen de door de wetgever gestelde termijn, is het op zichzelf begrijpelijk en te billijken dat de Staatssecretaris uit zorgvuldigheidsoverwegingen zich bij de besluitvorming heeft willen laten leiden door de uitkomsten van de taalanalyse. Van de IND mocht echter worden verwacht dat de beslissing om een taalanalyse te laten plaatsvinden in een zo vroeg mogelijk stadium werd genomen. De Staatssecretaris heeft geen toereikende redenen aangevoerd waarom pas in april 1998 tot een taalanalyse werd besloten. Voorts had het op de weg van de IND gelegen om verzoeker direct op de hoogte te stellen van het genoemde voornemen. Verzoeker is hierover echter pas bij brief van 16 november 1998, na tussenkomst van de Nationale ombudsman, geïnformeerd. Ook had van de IND mogen worden verwacht dat vervolgens voortvarend en op zorgvuldige wijze zou zijn bewerkstelligd dat een interview met verzoeker zou plaatsvinden. Dit is ten onrechte niet gebeurd. Ten aanzien van de voortvarendheid merkt de Nationale ombudsman op dat het grote aantal asielaanvragen en de toename van het aantal verzoeken om een taalanalyse de vertraging gedeeltelijk kunnen verklaren, maar deze niet kunnen rechtvaardigen. Tot slot had van de IND mogen worden verwacht dat verzoeker door middel van tussenberichten werd ingelicht over de voortgang van de behandeling van zijn asielaanvraag en meer in het bijzonder van de taalanalyse. Hoewel de IND op 16 november 1998, 16 december 1998 en op 3 mei 1999 heeft toegezegd tussenberichten te zullen sturen aan verzoeker, heeft de IND dit achterwege gelaten. Mede gelet op hetgeen hiervóór onder 2. is overwogen over de onzekere situatie waarin een asielzoeker verkeert, is deze handelwijze onzorgvuldig en niet juist. Ook in zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is gegrond.