

5 Verlenging individuele beslistermijn

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal wat de invloed is van de individuele verlengingen van de beslistermijn op de kwaliteit van de asielbeslissingen onder de Vw 2000. Volgens de Memorie van Toelichting (TK 26 732 nr. 3, hierna MvT) moet de individuele verlenging tot betere beslissingen leiden in vergelijking met de situatie waarin de IND na afloop van de normale wettelijke beslistermijn zou moeten beslissen. Volgens de staatssecretaris is het niet altijd mogelijk om binnen zes maanden op de aanvraag te beslissen. 'Om te voorkomen dat de beslissing op de aanvraag dan toch binnen zes maanden genomen zou moeten worden zonder voldoende voldragen onderzoek' (p. 46) werd de mogelijkheid tot individuele verlenging van de beslistermijn in de wet opgenomen. De staatssecretaris definieerde 'kwaliteit' hier in termen van de aanwezigheid van voldoende informatie om een beslissing op te baseren. Dit sluit aan bij artikel 3:2 van de Awb: bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

In dit onderzoek is kwaliteit gedefinieerd in termen van procedurele zorgvuldigheid (het voldoen aan de vormvoorschriften uit de wet en lagere regelgeving) en inhoudelijke zorgvuldigheid (de mate waarin in het voornemen en/of in de beschikking wordt ingegaan op het standpunt van de asielzoeker). Met betrekking tot de verlenging van de individuele beslistermijn bespreken we in dit hoofdstuk eerst de procedurele zorgvuldigheid: vindt de verlenging volgens de voorschriften plaats (o.a. tijdigheid) en welk soort onderzoek wordt uitgevoerd? Vervolgens wordt nagegaan of dit onderzoek relevante nieuwe informatie oplevert. De vraag of aan het eind van de verlengde beslistermijn sprake is van 'voldoende' informatie vergt een grote mate van subjectieve beoordeling, die dit sociaal-wetenschappelijke onderzoek overstijgt. Vervolgens wordt ingegaan op de inhoudelijke zorgvuldigheid: is in de beschikking informatie verwerkt die aan het einde van de wettelijke beslistermijn nog niet beschikbaar was? In tegenstelling tot in de vorige hoofdstukken gaat het hier echter niet om informatie die de asielzoeker zélf heeft ingebracht, maar om informatie die tijdens het onderzoek naar voren is gekomen. Omdat de toenmalige staatssecretaris blijkens de MvT een kwaliteitsverbetering verwachtte binnen een dossier, wordt een vergelijking gemaakt tussen de situatie aan het eind van de oorspronkelijke beslistermijn en de situatie aan het eind van de verlengde beslistermijn, in *hetzelfde* dossier Vw 2000.

5.1 Wettelijk kader

De Vw 2000 kent net als de Vw 1994 een beslistermijn van zes maanden. Dit is voor de Vw 2000 neergelegd in artikel 42 lid 1. Deze termijn kan op basis van artikel 42 lid 4 Vw 2000 met ten hoogste zes maanden verlengd

worden als advies van of onderzoek door derden of door het Openbaar Ministerie nodig is. De MvT stelt verder dat onder ‘derden’ verstaan wordt: personen die geen aanwijzingen van de minister in acht behoeven te nemen ter zake het door hen te verrichten onderzoek (p. 46). Volgens de Vreemdelingencirculaire 2000 zijn ‘derden’ onder andere het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Bureaus Medische Advisering (‘dat immers bij derden onderzoek doet naar de gezondheidstoestand van de betrokkene’) en Taalanalyse⁴⁷ (‘dat immers gebruikmaakt van externe deskundigen’), die beide onderdeel zijn van de IND (Vc 2000 C3/10.9.2).⁴⁸ De Vc stelt voorts dat de duur van de verlenging per individu wordt bekeken. Binnen de maximale termijn kan de termijn meerdere malen worden verlengd. Artikel 42 lid 5 Vw 2000 geeft aan dat de vreemdeling in kennis wordt gesteld van de verlenging. Volgens artikel 3.120 Vb 2000 dient de IND dit schriftelijk te doen. Bij deze kennisgeving moet de IND ook aangeven op welk moment de verlengde beslistermijn eindigt.

5.2 Procedurele zorgvuldigheid bij verlengingen

Uit de rapportage ‘doorlooptijden’ blijkt dat voor 17% van de asielverzoeken uit de onderzoekspopulatie (Vw 2000) geregistreerd is dat een nader onderzoek heeft plaatsgevonden. Het is echter niet bekend in hoeveel gevallen sprake is geweest van verlenging van de beslistermijn, noch wat de duur van de verlenging is geweest.

Om de zorgvuldigheid te onderzoeken in zaken waarin sprake is van verlenging van de beslistermijn is in dit onderzoek een aparte selectie gemaakt van 150 dossiers waarbij de beslissing is genomen na afloop van de beslistermijn. In 80 zaken was geen sprake van een schriftelijke, individuele verlenging van de beslistermijn, in 30 zaken wel. Hieronder worden deze laatste zaken besproken. In paragraaf 5 komen de zaken zonder verlenging kort aan de orde.

5.2.1 Voldaan aan vormvoorschriften?

De 30 dossiers (zie voor de achtergrondkenmerken hoofdstuk 1) worden gekenmerkt door de aanwezigheid in het dossier van (een afschrift van) een brief waarin de verlenging van de beslistermijn aan de asielzoeker wordt meegedeeld. In bijna alle gevallen (n=29) ziet het er naar uit dat de asielzoeker middels het origineel van de brief schriftelijk op de hoogte is gesteld van de verlenging van de beslistermijn. In een geval was sprake

47 Inmiddels Bureau Land en Taal geheten.

48 De onafhankelijkheid en kwaliteit van het onderzoek dat deze bureaus (laten) uitvoeren wordt overigens door sommigen betwist, zie bijvoorbeeld het rapport van de Landelijke Commissie Medische Aspecten van het Vreemdelingenbeleid (2004).

van het ontbreken van een gemachtigde, met als gevolg dat de schriftelijke kennisgeving nog niet had plaatsgevonden, hoewel in het dossier wel een verlenging van de beslistermijn met zes maanden wordt vermeld.

In vrijwel alle brieven wordt de termijn van de verlenging vermeld (n=29). In alle gevallen bedroeg deze termijn zes maanden. Slechts in een geval ontbrak deze termijn.

Kijken we naar het moment in de procedure waarop de verlenging kenbaar is gemaakt, dan blijkt dat bijna altijd na het nader gehoor te hebben plaatsgevonden, op een moment waarop (nog) geen voorne- men was uitgebracht. In een geval vond de verlenging pas plaats na het voornemen en na de zienswijze en in een ander geval is het moment van de verlenging ons onbekend.

In de meeste gevallen is de asielzoeker vóór het eind van de gewone beslistermijn van zes maanden in kennis gesteld van de verlenging van de beslistermijn (n=24). In zes gevallen was sprake van een schriftelijke kennisgeving na afloop van de beslistermijn. Het moment van kennisge- ving varieerde hierbij van twee weken tot ruim zes maanden na afloop van de normale beslistermijn.

In bijna alle gevallen is de verlenging van de beslistermijn daadwerkelijk gebruikt om (nader) onderzoek te laten verrichten (n=19), dan wel om de resultaten van eerder opgestart onderzoek af te wachten (n=8). Dit laatste betreft vooral resultaten van dactyloscopisch onderzoek ten behoeve van een mogelijke Dublin-claim (zie hierna). In een geval is zowel (nader) onderzoek verricht als gewacht op de resultaten van eerder opgestart vergelijkbaar onderzoek. Ten slotte is tijdens de verlengingsperiode een onderzoek halverwege afgebroken en zou in een geval geen onderzoek bij de persoon zelf plaatsvinden, maar bij zijn broer.

Zoals uit tabel 36 blijkt, is uiteindelijk van de 30 beslissingen waarbij sprake was van verlenging van de beslistermijn, de meerderheid binnen of aan het eind van de verlengde termijn genomen (n=19). Bij ruim een derde van de zaken was alsnog sprake van termijnoverschrijding (n=11). De periode waarmee de verlengde beslistermijn is overschreden, varieert van twee weken tot drie maanden en een week.

Tabel 36 Termijnoverschrijdingen bij individuele verlengingen, aantal dossiers

	Op tijd	Te laat	Totaal
Verlenging van de beslistermijn	24	6	30
Beslissing na verlenging	19	11	30

Zoals gezegd blijkt uit de rapportage 'doorlooptijden' dat voor 17% van de asielverzoeken uit de onderzoekspopulatie geregistreerd is dat een

nader onderzoek heeft plaatsgevonden. Als ervan wordt uitgegaan dat in al deze gevallen verlenging van de beslistermijn met het maximum van een half jaar heeft plaatsgevonden, dan is de verlengde beslistermijn in 31% van deze gevallen alsnog overschreden. Ook bij verzoeken waar geen nader onderzoek (of besluitmoratorium) is geregistreerd, is de wettelijke beslistermijn tot half 2004 bij een derde van de beslissingen in de normale asielprocedure overschreden (zie ook de rapportages vreemdelingenketen). In dergelijke gevallen is de asielbeslissing zonder verlenging te laat genomen.

5.2.2 Typen onderzoek

Uit de onderzochte dossiers blijkt dat de verlengingen hebben plaatsgevonden om de volgende typen onderzoek te kunnen laten doen:

- taalanalyse;
- onderzoek door het Ministerie van Buitenlandse Zaken (individuele ambtsberichten);
- dactyloscopisch onderzoek;
- 1F-onderzoek.

In geen van de onderzochte zaken is meer dan één type onderzoek uitgevoerd.

Taalanalyse

Informatie van de IND over de wijze waarop taalanalyses worden uitgevoerd leert het volgende: in geval van twijfel aan het gestelde land van herkomst of de etniciteit van een vreemdeling kan een taalanalyse uitgevoerd worden door Bureau Land & Taal, een afdeling binnen het Gemeenschappelijk Centrum Kennis, Advies & Ontwikkeling van de IND. Dit onderzoek is bedoeld om duidelijkheid te verkrijgen over het land of gebied van herkomst. Het taalanalyseonderzoek wordt uitgevoerd op basis van de bandopname van een taalanalysegesprek met de vreemdeling. In dit gesprek krijgt de vreemdeling de gelegenheid de talen te spreken die hij beheerst. Tijdens het gesprek wordt de vreemdeling verzocht niet te spreken over zijn asielmotieven. Er worden alleen onderwerpen besproken die gerelateerd zijn aan het herkomstgebied van de vreemdeling. Er wordt bijvoorbeeld gevraagd naar zaken als hoe de huizen eruit zien, wat voor producten er te koop zijn op de markt, welke gerechten worden gegeten. Het gesprek wordt afgenomen door speciaal getrainde hoorme-dewerkers en wordt op band opgenomen. Deze opname wordt bij Bureau Land & Taal door taalanalisten geanalyseerd, onder begeleiding van een linguïst van Bureau Land & Taal. De taalanalisten zijn moedertaalsprekers van de talen die op de opnamen worden gesproken en komen uit de gebieden waaruit de vreemdelingen afkomstig zijn of zeggen afkomstig te zijn. Aan de hand van de analyse wordt een rapport opgesteld. Het rapport

van de taalanalyse wordt samen met het voornemen naar de vreemdeling gestuurd. Indien de vreemdeling het niet eens is met de uitslag van de taalanalyse, heeft hij de mogelijkheid om een onafhankelijke deskundige in te schakelen, die op basis van een kopie van de bandopname een contra-expertise kan verrichten. Als dit zich voordoet, wordt door een van de linguïsten inhoudelijk op dit commentaar ingegaan in de vorm van een weerwoord.⁴⁹

In de onderzochte zaken heeft in 15 gevallen verlenging van de beslistermijn wegens taalanalyse plaatsgevonden. In 14 zaken vond de verlenging plaats vanwege een taalanalyse met betrekking tot de hoofdaanvrager zelf en in een geval is de beslistermijn verlengd om een taalanalyse met betrekking tot een broer van de betrokkene te kunnen laten uitvoeren.

Onderzoek door Ministerie van Buitenlandse Zaken (individuele ambtsberichten)

Van de IND ontvingen wij de volgende informatie over het laten doen van onderzoek door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Indien een asielbeslismedewerker van de IND voor het nemen van een asielbeslissing informatie nodig heeft die niet voorhanden is bij de IND-database Quest en die niet kan worden gevonden in openbare bronnen, kan onderzoek uitgevoerd worden in het land van herkomst. Een verzoek hiertoe wordt ingediend via het Bureau Land & Taal en wordt voorgelegd aan de afdeling DPV/AM (Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken, Afdeling Asiel- en Migratie) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het gaat hier per definitie om persoonsgebonden vragen zoals documentonderzoek, adresonderzoek, onderzoek naar lidmaatschap van een partij of kerk, rechtszaken tegen betrokkene, ziekenhuisopnamen, verblijf in gevangenis en dergelijke. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken voert, vaak via immigratiemedewerkers op de ambassade en met een lokale vertrouwenspersoon, het onderzoek uit in het land van herkomst. De ingewonnen informatie wordt door een medewerker van DPV/AM verwerkt tot een individueel ambtsbericht waarin de door de IND gestelde vragen worden beantwoord. In het kader van de zogenoemde 'REK-check' krijgt een medewerker van Bureau Land & Taal inzage in het desbetreffende individuele dossier, met alle dossierstukken, dus inclusief de onderliggende stukken die ten grondslag liggen aan het individueel ambtsbericht, maar niet openbaar zijn. De 'REK-check' vindt plaats in het gebouw van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Hierbij wordt bekeken of het individueel ambtsbericht wat inhoud en procedure betreft zorgvuldig tot stand is gekomen en inhoudelijk inzichtelijk is. Dit resulteert in een brief waarin het individueel ambtsbericht namens de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie wordt goedgekeurd of (gedeeltelijk) afgekeurd. Dit gaat samen met het individueel ambtsbericht

⁴⁹ Informatie van de IND d.d. 30 augustus 2004 en 14 september 2005.

naar de medewerker in het asielproces, die vervolgens de informatie uit het individueel ambtsbericht kan gebruiken bij het nemen van een beslissing. Eventueel kunnen bij onduidelijkheid aanvullende vragen gesteld worden om een afgekeurd gedeelte van een individueel ambtsbericht te 'repareren' zodat het wel kan worden gebruikt bij het nemen van een beslissing. Een tweede onderzoek zal echter niet altijd mogelijk zijn in verband met de veiligheid van de asielzoeker of de vertrouwenspersoon.⁵⁰ In dit onderzoek is het Ministerie van Buitenlandse Zaken in zeven van de onderzochte dossiers gevraagd onderzoek te verrichten naar persoonsgebonden vragen die de IND had over de afkomst of de omstandigheden in het land van herkomst van de betrokkene of aangaande de authenticiteit van overlegde documenten.

Dactyloscopisch onderzoek

Op grond van artikel 30a Vw 2000 onderzoekt de IND of Nederland dan wel een ander land verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Indien tijdens de asielprocedure blijkt dat mogelijk een ander land verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, wordt zo spoedig mogelijk onderzocht en beoordeeld of er een mogelijkheid is om bij dat land een zogenoemde Dublin-claim te leggen. Dit kan zowel in het aanmeldcentrum als na doorverwijzing naar een opvanglocatie gebeuren (zie Vc 2000 C5/21). Tijdens het dactyloscopisch onderzoek dat dan uitgevoerd wordt, worden vingerafdrukken van de asielaanvrager per post opgestuurd naar de lidstaat waarvan vermoed wordt dat de betrokken asielzoeker daar vóór zijn aankomst in Nederland verbleven heeft. Het resultaat van het onderzoek bij de betreffende lidstaat wordt – eveneens per post – aan Nederland medegedeeld.⁵¹

In zeven van de onderzochte zaken is om reden van aanvraag tot dactyloscopisch onderzoek de beslistermijn verlengd. Deze zaken hebben uiteindelijk geen Dublin-afdoening gekregen (zie de selectiecriteria).

1F-onderzoek

Ingevolge artikel 31 lid 2 sub k Vw 2000 kan een verblijfsvergunning worden geweigerd indien een vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid. Een bijzondere grond van openbare orde die kan leiden tot afwijzing van de asielaanvraag betreft de omstandigheid dat er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat de asielzoeker zich schuldig heeft gemaakt aan oorlogsmisdrijven of andere ernstige misdrijven of andere handelingen als genoemd in artikel 1F Vluchtelingenverdrag (Vc 2000, C1/5.13.3). In artikel 3.107 Vb 2000 wordt bovendien gesteld dat als artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag er aan in de weg staat dat aan een vreemdeling een vergunning verleend wordt

50 Informatie van de IND d.d. 30 augustus 2004 en 14 september 2005.

51 Informatie van de IND d.d. 30 augustus 2004.

op grond van artikel 29 lid 1 onder a Vw 2000, de vreemdeling evenmin een vergunning op een van de andere gronden genoemd in artikel 29 Vw 2000 kan verkrijgen. Uit de onderzochte dossiers kwam een geval naar voren waarbij, op basis van een verklaring van een betrokkene, vermoed werd dat artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag op de asielaanvraag van toepassing was. Om hiernaar onderzoek te doen is de beslistermijn van het asielverzoek verlengd. Dit heeft niet geleid tot een 1F-afdoening (zie de selectiecriteria).

5.3 Nieuwe informatie?

Verlenging van de individuele beslistermijn kan alleen bijdragen aan een bredere informatiebasis van een asielbeslissing als tijdens de verlenging ook werkelijk nieuwe informatie beschikbaar komt.

Van de 30 zaken waarbij sprake was van verlenging van de beslistermijn bleek in 25 zaken het onderzoek te zijn voltooid én relevante informatie te hebben opgeleverd voordat de beslissing door de IND werd genomen. In vier zaken was de informatie niet of niet tijdig voorhanden of inmiddels overbodig. In een vijfde geval is de uitkomst van het onderzoek ons niet bekend. Het gaat hier om de volgende zaken:

In twee gevallen werd van het dactyloscopisch onderzoek geen definitief resultaat ontvangen of afgewacht vóórdat de verlenging afliep. In een van deze zaken liet de kwaliteit van de vingerafdrukken te wensen over waardoor het volgens de lidstaat waar het verzoek ingediend was onmogelijk was om daarmee dactyloscopisch onderzoek te doen. Zonder toelichting besluit de IND via een intern briefje dat het dactyloscopisch onderzoek in het betreffende land alsnog niet nodig wordt geacht. Ze gaat over tot een inwilligende beschikking, waarbij in de minuut staat dat er geen dactyloscopisch onderzoek is uitgevoerd. In een andere zaak werden de resultaten van het dactyloscopisch onderzoek pas bekend nadat de beschikking uitgereikt was.

In de zaak van een Iraniër waarbij het Ministerie van Buitenlandse Zaken om een individueel ambtsbericht was verzocht, is het resultaat van het onderzoek niet afgewacht in verband met termijnoverschrijding.

In een geval is de taalanalyse ten aanzien van een Somalische vrouw voortijdig gestaakt gezien een recentelijke beleidswijziging die betekende dat de precieze etnische afkomst van de betrokkene niet meer relevant was voor de asielbeslissing.

Ten slotte is in een zaak voor ons niet duidelijk of, en zo ja welk soort informatie er beschikbaar is gekomen, aangezien het een taalanalyse-onderzoek met betrekking tot een broer van de betrokkene betrof, waarvan de resultaten zich niet bevonden in het dossier dat wij hebben kunnen inzien.

Zoals gezegd is in 25 van de 30 zaken waarbij de wettelijke beslistermijn is verlengd vóór het nemen van de beslissing relevante informatie beschikbaar gekomen. In 15 gevallen werden de feiten die de asielzoeker in het eerste en/of nader gehoor naar voren had gebracht door het onderzoek bevestigd. In de overige 10 zaken bleek uit het onderzoek dat tijdens de verlengde beslistermijn was uitgevoerd dat de door de asielzoeker gestelde zaken niet (geheel) juist waren. In deze zaken is dus sprake van nieuwe informatie.

Gezien de gehanteerde selectiecriteria mag het niet verbazen dat de vijf zaken waarbij de uitslag van het dactyloscopisch onderzoek is afgewacht tot de conclusie hebben geleid dat de betreffende asielzoekers geen eerdere asielaanvraag in een andere EU-lidstaat hadden gedaan. Hetzelfde geldt voor de uitkomst dat in het enige 1F-onderzoek geen feiten naar voren zijn gekomen die erop wijzen dat betrokkene zich schuldig zou hebben gemaakt aan oorlogsmisdaden. Wel blijkt het onderzoek ook in deze gevallen informatie te hebben opgeleverd die voor het nemen van de beslissing van belang was.

In de 13 zaken waarbij taalanalyse voor de hoofdaanvrager binnen de verlengde beslistermijn afgerond was, zijn in acht gevallen de verklaringen van de asielzoeker over diens afkomst en/of taal bevestigd. In de overige gevallen werd geconcludeerd dat de asielzoeker een andere afkomst had dan deze zelf had gesteld.

In de zes gevallen waarbij het Ministerie van Buitenlandse Zaken op tijd een individueel ambtsbericht had aangeleverd, zijn in drie zaken de door de asielzoeker gestelde feiten bevestigd. In een zaak konden de feiten niet door het Ministerie van Buitenlandse Zaken bevestigd worden, maar zijn deze ook niet ontkracht. In een vijfde geval werden de door de asielzoeker gestelde feiten ontkracht, maar tegelijkertijd werd deze uitkomst weer gerelativeerd. Het door de asielzoeker gestelde landbezit zou volgens het ambtsbericht namelijk onmogelijk zijn vanwege zijn afkomst. Het ambtsbericht voegt hier echter aan toe dat de bevolkingsgroep het land wel als bezit is gaan beschouwen, ook al hebben ze hier documenten van. In deze zelfde zaak geeft het ambtsbericht verder nog informatie waar de IND niet om had gevraagd. In de laatste zaak kwamen de gestelde feiten niet overeen met wat er uit het onderzoek was gekomen.

5.4 Inhoudelijke zorgvuldigheid: nieuwe informatie verwerkt in beschikking?

De kwaliteit van de asielbeslissing in termen van de informatiebasis die eraan ten grondslag ligt, kan alleen beter zijn dan wanneer er geen verlenging van de beslistermijn zou hebben plaatsgevonden, als de nieuwe informatie die tijdens de verlenging beschikbaar is gekomen ook daadwerkelijk bij het nemen van de beslissing wordt gebruikt. De

volgende vraag is dan ook: is in de beschikking informatie verwerkt die aan het einde van de wettelijke beslistermijn nog niet beschikbaar was? Hiervoor hebben we al gezien dat in vier gevallen tijdens de verlengde beslistermijn geen informatie is verkregen. Hier heeft de verlenging van de beslistermijn dus zeker niet kunnen bijdragen aan verbreding van de informatiebasis van de beslissing. Van de betreffende asielaanvragen zijn er drie ingewilligd en een afgewezen. Daarnaast heeft de asielzoeker ten aanzien van wiens broer een taalanalyse is uitgevoerd waarvan wij de uitkomst niet kennen, een inwilliging gekregen.

Zoals gezegd heeft het dactyloscopisch onderzoek in vijf zaken tot de conclusie geleid dat de asielzoeker geen eerdere asielaanvraag in een andere EU-lidstaat heeft gedaan. Dit betekent dat in deze zaken geen Dublin-afdoening heeft plaatsgevonden. In die zin was het onderzoek gedurende de verlenging van invloed op de uitkomst. Voor de verdere inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag heeft dit echter geen consequenties. Deze zaken hebben uiteindelijk geresulteerd in twee inwilligingen en drie afwijzingen.

Van de overige 20 zaken waarbij informatie beschikbaar is gekomen vóór de beschikking, zijn er 12 ingewilligd. Omdat een inwilliging niet gemotiveerd hoeft te worden,⁵² is het moeilijk na te gaan wat de precieze invloed van de resultaten van het onderzoek op de beschikking is geweest. Drie ingewilligde asielverzoeken vormen hierop een uitzondering: in twee van deze zaken wordt in de minuut wél melding gemaakt van de resultaten van het onderzoek, hetgeen gekoppeld wordt aan de geloofwaardigheid van het asielrelaas. Hier is het onderzoek dus zichtbaar van belang geweest voor de motivering. In een andere zaak bleek uit het onderzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken dat de door de asielzoeker gestelde feiten niet juist zouden zijn. In de zienswijze werd dit echter weerlegd, waarop vervolgens toch een verblijfsvergunning werd verleend. Voor de overige inwilligingen kan hooguit geconcludeerd worden dat de bevestigende resultaten uit het onderzoek niet hebben geleid tot afwijzing. Uit de acht zaken die zijn afgewezen blijkt dat de resultaten van het onderzoek van invloed zijn geweest op de motivering van de beschikking: in alle gevallen is hiermee de ongeloofwaardigheid van het asielrelaas gemotiveerd.

5.5 Termijnoverschrijding zonder verlenging

Zoals gezegd is uit de rapportage 'doorlooptijden' gebleken dat in de praktijk ook overschrijdingen van de beslistermijn plaatsvinden. Dit blijkt ook uit het feit dat in het onderhavige onderzoek slechts in een deel van de opgevraagde dossiers met een beslissing na afloop van de beslistermijn

⁵² Zie hoofdstuk 4.

sprake was van een verlenging. De 80 dossiers zonder verlenging die aan de selectiecriteria voldeden (zie hoofdstuk 1) zijn bekeken op mogelijke oorzaken van de termijnoverschrijding. In 23 van de 80 dossiers zijn dergelijke aanwijzingen gevonden. De oorzaken van de termijnoverschrijding in deze 23 zaken waren als volgt:

- er werd ten tijde van het aflopen van de beslistermijn van zes maanden nog gewacht op de resultaten van reeds lopend onderzoek (n=12)
- nieuw onderzoek werd nodig geacht (n=6)
- het ontbrak (nog) aan een tolk (n=4)
- de medische toestand van de asielzoeker was zo slecht dat het afgebroken nader gehoor niet op tijd kon worden hervat (n=1).

Bij de zaken waarin het onderzoek nog niet was afgerond, is in een deel van de gevallen sprake geweest van uitgelopen intern onderzoek (n=6) (bijvoorbeeld door een te laat gehouden aanvullend gehoor of wachten op informatie van de landendesk van de IND). In een ander deel van de gevallen wachtte de IND op de resultaten van onderzoek door derden (dactyloscopisch onderzoek, taalanalyse en informatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken) (n=5). Voor deze laatste categorie had de IND de beslistermijn kunnen verlengen in plaats van deze zonder verlenging te laten verlopen. In een geval wachtte de IND de uitspraak in een lopende strafzaak af alvorens een voornemen uit te brengen.

De nieuwe onderzoeken die ten tijde van het aflopen of na afloop van de beslistermijn werden gestart betroffen onderzoek door de IND-bureaus Bijzondere Zaken en Bijzondere Onderzoeken, een 1F-onderzoek en onderzoeken door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Waar de termijnoverschrijding werd veroorzaakt door de tijd die nodig was om een tolk te vinden betrof dit in drie gevallen een tolk voor de rechtsbijstand. In het vierde geval is niet bekend voor wie de nog ontbrekende tolk zou werken.

In de zaken waarin geen aanwijzingen in het dossier zijn gevonden omtrent de mogelijke redenen van overschrijding van de beslistermijn valt op dat in verschillende zaken het voornemen pas laat is uitgereikt, namelijk minder dan vier weken voor het verstrijken van de beslistermijn van zes maanden of zelfs na het verstrijken van de beslistermijn. In de dossiers zijn geen aanwijzingen gevonden dat de asielzoeker klachten heeft ingediend vanwege de overschrijding van de beslistermijn.

Uit het voorgaande blijkt dat het doel van de toenmalige regering om ofwel binnen zes maanden te beslissen ofwel deze beslistermijn te verlengen, niet is behaald.

5.6 Conclusie

Slechts in een deel van de onderzochte gevallen waarin de wettelijke beslistermijn van zes maanden is overschreden, heeft verlenging van de beslistermijn plaatsgevonden (zie ook de rapportage 'doorlooptijden'). In een aantal van deze zaken zou verlenging wel mogelijk zijn geweest, omdat de termijnoverschrijding werd veroorzaakt door het wachten op de resultaten van onderzoek door 'derden'.

Met betrekking tot de zaken waarin wel sprake was van verlenging van de beslistermijn hebben we gekeken naar de procedurele en inhoudelijke zorgvuldigheid waarmee de beschikkingen tot stand zijn gekomen. Met betrekking tot de procedurele zorgvuldigheid, gedefinieerd als het voldoen aan (vorm)voorschriften, blijkt het volgende: in alle onderzochte gevallen waarin van verlenging sprake was, bedroeg deze verlenging niet meer dan zes maanden. Deze termijn is vrijwel altijd schriftelijk aan de vreemdeling/gemachtigde medegedeeld. Ook werd 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 is genomen.

Individuele verlengingen van de beslistermijn zouden volgens de regering moeten zorgen voor een bredere informatiebasis van asielbeslissingen, in gevallen waarin aan het eind van de normale beslistermijn nog onvoldoende informatie beschikbaar is. Op die manier wordt de verlenging van de beslistermijn geacht bij te dragen aan verbetering van de kwaliteit van de beslissing in eerste en enige aanleg. Het is derhalve van belang wat het uitgevoerde onderzoek oplevert en wat ermee wordt gedaan. Dit laatste brengen wij onder de noemer van inhoudelijke zorgvuldigheid.

Waar sprake was van verlenging heeft in onze dossiers taalanalyse, onderzoek door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dactyloscopisch onderzoek met het oog op mogelijke Dublin-claims en 1F-onderzoek plaatsgevonden. In de meeste gevallen heeft dit tijdig relevante informatie opgeleverd. Het blijkt dat deze informatie in sommige gevallen een bevestiging van de door de asielzoeker gestelde feiten oplevert en in andere gevallen een ontkenning daarvan. Omdat dactyloscopisch onderzoek alleen betrekking heeft op de vraag of de asielzoeker geen eerdere asielaanvraag 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 nieuwe 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 en de inhoudelijke zorgvuldigheid van de asielbeslissingen derhalve groter is dan wanneer direct na afloop van de beslistermijn een beslissing zou zijn genomen. Het instrument van de individuele verlenging draagt in die zin bij aan de kwaliteit van asielbeslissingen. Omdat het tot nu toe niet consequent wordt toegepast in situaties die zich daarvoor lenen, is deze winst tot nu toe echter beperkt. Het doel om ofwel binnen zes maanden te beslissen ofwel deze beslistermijn te verlengen, is niet behaald.