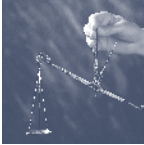




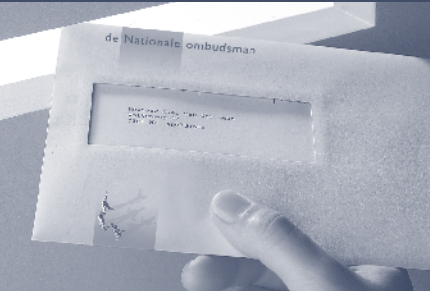
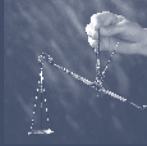
## De geloofwaardigheid van ambtsberichten Hoe asielverhalen worden bevestigd of ontkracht



*Gebrek aan transparantie en zorgvuldigheid en de schijn van vooringenomenheid rechtvaardigen de conclusie dat het er in asielprocedures niet steeds eerlijk aan toegaat. Dat tast de geloofwaardigheid van de uitvoering van het Nederlandse asielbeleid aan.*

27 september 2007  
2007/200





## De geloofwaardigheid van ambtsberichten

Hoe asielverhalen worden bevestigd of ontkracht

Onderzoek uit eigen beweging (artikel 9:26 van de Algemene wet bestuursrecht)  
naar de totstandkoming en het gebruik van individuele ambtsberichten in asielzaken

### **Verantwoordelijke bestuursorganen:**

de minister van Buitenlandse Zaken

de minister van Justitie

### **Onderzoeksteam**

projectleider: mevrouw drs. K. Bongers

Rapportnummer 2007/200

Dossiernummer 2007.00519

27 september 2007





## De geloofwaardigheid van ambtsberichten

Tussen de asielaanvraag van een vreemdeling in Nederland en het besluit over toelating als vluchteling is een individueel ambtsbericht een essentiële schakel. Asielzoekers zijn veelal onder moeilijke omstandigheden uit hun land vertrokken en beschikken vaak over beperkte middelen om hard te maken te vrezen te hebben voor vervolging of onmenselijke behandeling. Gesteund door de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de toepasselijke regelgeving neemt de IND daarom het asielverhaal en de daarin gestelde feiten voor waar aan, wanneer de asielzoeker alle hem gestelde vragen zo volledig mogelijk heeft beantwoord en het verhaal op hoofdlijnen innerlijk consistent en niet-onaannemelijk is en strookt met wat over de algemene situatie in het land van herkomst bekend is.<sup>1</sup> Heeft de vluchteling bijvoorbeeld geen identiteitspapieren<sup>2</sup> dan stelt de IND op basis van rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State als extra eis dat in het asielrelaas ook geen hiaten, vaagheden, ongerijmde wendingen en tegenstrijdigheden op het niveau van de relevante bijzonderheden mogen voorkomen en dat van het asielrelaas dan een positieve overtuigingskracht moet uitgaan. Ontbreekt die overtuigingskracht op die manier, dan verschuift de bewijslast volledig naar de vreemdeling. Bij de besluitvorming over toelating of niet van een vreemdeling kan de IND gebruik maken van een door het Ministerie van Buitenlandse Zaken opgesteld individueel ambtsbericht.

Als de IND een individueel ambtsbericht bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken aanvraagt, volgt meestal een afwijzende beslissing op de asielaanvraag. Het is niet zo – zoals de minister stelt – dat de IND met het aanvragen van een individueel ambtsbericht aan de bewijsnood van de asielzoeker tegemoet komt. Het individueel ambtsbericht werkt in de regel juist in het nadeel van de asielzoeker, omdat de IND het gebruikt als bewijs dat het asielverhaal niet strookt met de situatie in het land van herkomst, of dat er ‘bevreedende elementen’ in het verhaal zitten waardoor het asielverhaal positieve overtuigingskracht mist.

De rechter beschouwt het individuele ambtsbericht als een deskundigenbericht. Gevolg van deze kwalificatie is dat de rechter de juistheid ervan slechts beperkt toetst en gelet op de gevolgde procedure ook slechts heel beperkt inhoudelijk kan toetsen. Het individuele ambtsbericht op zich is daarom vaak doorslaggevend.

Gelet op deze belangrijke functie van het ambtsbericht in de bestuurlijke besluitvorming en de rechtspraak mag verwacht worden dat de totstandkoming ervan zorgvuldig is en dat het gebruik geen afbreuk doet aan de mogelijkheden van de asielzoeker om zijn of haar asielverhaal tegenover de rechter te verdedigen. Op beide punten: bij de totstandkoming en het gebruik van individuele ambtsberichten zijn aanzienlijke behoorlijkheidsgebreken aantoonbaar. Individuele ambtsberichten zijn slechts een bewerking van het onderliggende onderzoeksmemorandum en er staan soms fouten in of te vage omschrijvingen die

<sup>1</sup> Jurisprudentie Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, zie bijlage 8

<sup>2</sup> Zaken waarin de in art. 31 lid 2 onder a t/m f VW 2000 opgesomde omstandigheden zich voordoen

voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Rectificatie van ambtsberichten in individuele gevallen weigert het ministerie van Buitenlandse Zaken in voorkomende gevallen om dogmatische redenen: dat zou de geloofwaardigheid van individuele ambtsberichten meer in het algemeen aantasten.

De IND ambtenaar die moet beslissen op de asielaanvraag beschikt niet over de relevante informatie die ten grondslag ligt aan een individueel ambtsbericht en foute conclusies op basis van individuele ambtsberichten komen voor. De criteria voor de beoordeling van de kwaliteit van individuele ambtsberichten door de IND (de REK-check) zijn niet bekend en bovendien is er geen kwaliteitsborging onderling tussen IND-medewerkers die deze beoordeling uitvoeren.

De asielzoeker krijgt het ambtsbericht pas in een onnodig laat stadium van de procedure zodat tegenonderzoek en het opvragen van belangrijke stukken vrijwel onmogelijk is. Ook verstrekt het ministerie van Buitenlandse Zaken nietszeggende stukken uit het dossier, omdat de inhoud ervan grotendeels ‘weggelakt’ is. Dit ‘weglakken’ gebeurt op te grote schaal, waardoor van een redelijke motivering van individuele ambtsberichten geen sprake is. De wijze waarop de IND gebruik maakt van individuele ambtsberichten wijst op vooringenomenheid en partijdigheid. De asielzoeker heeft onvoldoende mogelijkheden om zijn procedurele kansen te benutten.

De toelating van asielzoekers zelf en de zorgvuldigheid van de toelatingsprocedure berust enerzijds op internationale verplichtingen van Nederland en anderzijds op het eigen Nederlandse asielbeleid en de Vreemdelingenwet 2000. Het Nederlandse beleid is op grond van politieke keuzes zonder meer streng. Deze keuze voor een streng beleid verdient respect, maar deze strengheid mag er niet toe leiden dat asielzoekers in redelijkheid geen kans hebben om voor hun rechten op te komen. Gebrek aan transparantie en zorgvuldigheid en de schijn van vooringenomenheid leiden tot de conclusie dat het er in asielprocedures niet steeds eerlijk aan toegaat. Dat tast de geloofwaardigheid van de uitvoering van het Nederlandse asielbeleid aan.

de Nationale ombudsman,



dr. A. F. M. Brenninkmeijer

## Samenvatting

### Inleiding

Om te bepalen of iemand aanspraak kan maken op asiel is het voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) soms nodig om delen uit het asielrelaas in het land van herkomst te (laten) verifiëren, om door onderzoek uit te (laten) sluiten dat iemand bijvoorbeeld een oorlogsmisdadiger is of om de authenticiteit van bepaalde stukken vast te stellen. In deze gevallen doet de IND een beroep op het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). BZ schakelt de Nederlandse vertegenwoordiging (ambassade of consulaat) in dat land van herkomst in. De brief van BZ aan de IND met antwoorden op de gestelde vragen is een 'individueel ambtsbericht' (hierna kortheidshalve ook 'ambtsbericht' genoemd). De inhoud van een ambtsbericht is vaak doorslaggevend bij het besluit om iemand een verblijfsvergunning te verlenen of juist te weigeren. Volgens jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de hoogste rechterlijke instantie in asielzaken) worden ambtsberichten beschouwd als deskundigenberichten. Het is daarom heel belangrijk, zowel voor de asielzoeker als voor de overheid, dat ambtsberichten van goede kwaliteit zijn.

Signalen van belangenorganisaties die de Nationale ombudsman bereikten, wijzen in de richting van grote onvrede met de kwaliteit van ambtsberichten. Deze zouden onvoldoende relevante, onvoldoende recente en onvolledige, of soms zelfs onjuiste informatie bevatten. Asielzoekers, hun gemachtigde en/of belangenorganisaties kunnen dit meestal niet weerleggen omdat geen, onvoldoende of te laat inzage kan worden verkregen in de onderliggende stukken. In deze signalen heeft de Nationale ombudsman aanleiding gezien voor het doen van onderzoek naar de kwaliteit van individuele ambtsberichten in asielzaken.

Doel van het onderzoek was om na te gaan in hoeverre de totstandkoming en het gebruik van individuele ambtsberichten zorgvuldig en behoorlijk zijn.

Tijdens het onderzoek is ook nagegaan in hoeverre de aanbevelingen van de Nationale ombudsman in een rapport uit 1998 over ambtsberichten<sup>3</sup> zijn opgevolgd.

De onderzochte periode liep van mei tot en met augustus 2006.

### Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd bij de direct betrokken bestuursorganen, te weten het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) en het Ministerie van Justitie, meer in het bijzonder bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) die onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Justitie valt.

Voor het onderzoek is een uitgebreide vragenlijst ter beantwoording voorgelegd aan de betrokken bestuursorganen en zijn interviews gehouden met betrokken ambtenaren en is dossieronderzoek verricht. In dit dossieronderzoek werden de dossiers van een representatief aantal van 45 van de in totaal 111 individuele ambtsberichten uit de periode mei tot en met augustus 2006 betrokken. Daarnaast werd aanvullende informatie verkregen

<sup>3</sup> Rapport 1998/350

uit interviews met asieladvocaten, medewerkers van belangenorganisaties en uit dossiers van asielzoekers die door hun gemachtigden aan de Nationale ombudsman werden toegestuurd. Ook is met medewerkers van de rechtbank Den Haag gesproken over de procedures die worden gehanteerd rond zittingen die (mede) betrekking hebben op een ambtsbericht.

Tenslotte zijn bezoeken gebracht aan de Nederlandse ambassades te Damascus (Syrië) en Ankara (Turkije). Doel van deze bezoeken was om ter plaatse op de hoogte te worden gesteld van de gang van zaken rond een onderzoek ten behoeve van een individueel ambtsbericht. Daarnaast hadden deze bezoeken tot doel een beeld te vormen van de werkwijze, de speciale problemen die zich daarbij kunnen voordoen en de praktische uitwerking van de bestaande procedures inzake de inschakeling van anderen dan medewerkers van BZ bij het onderzoek dat moet worden gedaan in het land van herkomst. Daartoe werden ook gesprekken gevoerd met medewerkers van ambassades van enkele andere West-Europese landen, die vergelijkbare onderzoeken uitvoeren.

### **Beoordeling en conclusies**

Besluiten op asielverzoeken moeten zorgvuldig worden genomen. De asielzoeker vertelt zijn asielverhaal en legt zo mogelijk bewijsstukken over. Maar soms is hiermee het beeld voor de IND niet compleet. De IND stelt dat individuele ambtsberichten worden gebruikt om asielzoekers tegemoet te komen in hun bewijsnood. Soms is het nodig dat daarvoor aanvullend onderzoek wordt gedaan en dat daarvoor een ambtsbericht wordt aangevraagd. In het onderzoek werd geconstateerd dat in één asielzaak soms meerdere ambtsberichten worden opgevraagd, soms geruime tijd na de oorspronkelijke asielaanvraag. In een aantal gevallen blijkt hiervoor uit het dossier een goede verklaring (de asielzoeker legt bijvoorbeeld pas laat in de procedure een bewijsstuk over dat een nieuw licht kan werpen op de asielaanvraag), maar soms ook niet.

Voordat BZ een ambtsbericht afgeeft, wordt in het land van herkomst een onderzoek verricht. De uitkomsten daarvan worden door een medewerker van de Nederlandse vertegenwoordiging in dat land van herkomst in een onderzoeksmemorandum opgenomen.

Dit onderzoeksmemorandum dient voor het ministerie van BZ als basis voor het opstellen van het ambtsbericht. Alleen dit ambtsbericht zelf wordt verstuurd aan de IND en aan de asielzoeker en diens gemachtigde. Het onderzoeksmemorandum en eventuele andere onderliggende stukken blijven in het dossier van BZ. Een IND-medewerker van bureau Land en Taal kan eenmalig het dossier van BZ inzien om te beoordelen of de inhoud van het individuele ambtsbericht kan worden gedragen door de onderliggende stukken.<sup>4</sup> Daartoe bestudeert deze IND-medewerker het dossier met alle onderliggende stukken integraal. De IND wees erop dat deze beoordeling een marginale toets is. Immers, het onderzoek ter plaatse kan niet opnieuw worden gedaan. Het is volgens de Nationale ombudsman dan ook niet uitgesloten dat een ambtsbericht fouten bevat, die met behulp van deze beoordeling niet kunnen worden ontdekt, bijvoorbeeld omdat deze niet blijken uit de onderliggende stukken.

<sup>4</sup> De zogenoemde REK-check, die is gebaseerd op een uitspraak van de Rechtseenheidkamer van de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage van 16 april 1998, waarin is bepaald dat onder een zorgvuldige voorbereiding in de zin van artikel 3:2 Awb ook inzage behoort in de stukken die geleid hebben tot een ambtsbericht.



Naar aanleiding van de beoordeling door een medewerker van bureau Land en Taal kan een deel van het ambtsbericht worden afgekeurd en kan de IND BZ verzoeken om een nieuwe of gewijzigde versie uit te brengen. BZ komt lang niet altijd aan dit verzoek tegemoet en soms expliciet niet. Dit is ongerijmd. Over de reden hiervan tast de Nationale ombudsman in het duister. Tekenend voor de cultuur bij BZ is wel dat tijdens het onderzoek bleek dat BZ in een voorkomend geval een rectificatie op een ambtsbericht zag als een erkenning dat alle ambtsberichten onjuiste informatie zouden kunnen bevatten en dat dit 'een ramp' zou zijn voor de IND. Hiermee gaat BZ voorbij aan de belangen van asielzoekers en wordt aan het redelijkheidsvereiste tekort gedaan. Dit vereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.

In theorie betreft de IND uitsluitend de wél goedgekeurde passages van het ambtsbericht in zijn besluit over het asielverzoek. Echter, in het onderzoek is komen vast te staan dat het in de praktijk voorkomt dat ook afgekeurde passages wel eens bij het besluit worden betrokken. Dat zou er in het uiterste geval toe kunnen leiden dat mensen in strijd met het gebod van *refoulement* worden uitgezet naar hun land van herkomst, terwijl zij daar te vrezen hebben voor hun leven of vrijheid.

De beslisambtenaar van de IND krijgt het dossier van BZ niet te zien en heeft dus niet alle beschikbare informatie om tot een zorgvuldig besluit te komen. Ook de asielzoeker krijgt geen inzage. In het geval de IND voornemens is om de asielaanvraag af te wijzen, krijgt de asielzoeker het ambtsbericht pas te zien als de IND zijn voornemen op de asielaanvraag heeft geformuleerd; dat is in veel gevallen pas een aantal maanden nadat dit bericht is vastgesteld.

Eventueel kan de asielzoeker de onderliggende stukken (waaronder met name het onderzoeksmemorandum) opvragen bij BZ, maar dan krijgt hij die stukken in 'gelakte vorm'. Dit houdt in dat alle passages die volgens BZ zijn te herleiden naar personen die betrokken zijn bij het onderzoek of die methoden en technieken van onderzoek prijsgeven, met wtlak onleesbaar worden gemaakt voordat ze aan de asielzoeker ter beschikking worden gesteld.

Bestuursorganen moeten burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. De Nationale ombudsman is van oordeel dat BZ te veel weglakt. BZ maakt met een beroep op het principe van *equality of arms* geen enkel onderscheid tussen de informatie die aan beslismedewerkers, rechters en asielzoekers wordt verstrekt. Iedereen krijgt even weinig. Echter, voor het nemen van een zorgvuldige beslissing is het noodzakelijk dat de beslismedewerker van de IND over alle onderliggende informatie beschikt. De conclusie is dat BZ zich ten onrechte beroept op *equality of arms*. Overigens is de Nationale ombudsman van mening dat aan asielzoekers en hun gemachtigden ruimer inzage moet worden gegeven in de onderliggende stukken bij een individueel ambtsbericht.

De asielzoeker moet volgens BZ een beroep doen op de Wob om inzage te krijgen in de onderliggende stukken van een ambtsbericht. De Nationale ombudsman wijst er op dat de Wob een algemeen belang van openbaarheid dient en niet bedoeld is om aan procespartijen (IND en asielzoeker) stukken kenbaar te maken. BZ past in asielprocedures dan ook ten onrechte de Wob toe. Daarnaast wijst de Nationale ombudsman op het feit dat deze gang van zaken bij een eventueel hoger beroep zonder meer in het nadeel van de asielzoeker werkt. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State toetst namelijk aan de Wob-criteria als er eenmaal een Wob-verzoek is ingediend. Verzoeken om inzage van weg-gelakte passages in de onderliggende stukken worden daarom dan ook niet gehonoreerd.

De afhandelingstermijn voor Wob-verzoeken is langer dan de termijn die de asielzoeker van de IND krijgt om te reageren op de inhoud van het individuele ambtsbericht. In de regel krijgen asielzoekers en hun gemachtigden dan ook te laat inzage in de - gelakte - onderliggende stukken om hierop in hun zienswijze nog te kunnen reageren. Komt het tot een beroepsprocedure of wordt hoger beroep ingesteld, dan kan de rechter uitsluitend mede beslissen op basis van de ongelakte onderliggende stukken, als partijen (de IND en de asielzoeker) hiervoor toestemming geven.

Bij de totstandkoming van een ambtsbericht wordt niet aan de asielzoeker bekend gemaakt wat het gewicht daarvan zal zijn bij de uiteindelijke beslissing op het asielverzoek. Daarbij komt nog dat de IND in de regel in hoger beroep gaat als de rechtbank een asielzoeker in het gelijk heeft gesteld, zelfs als de rechtbank oordeelde dat een ambtsbericht niet ten grondslag had mogen liggen aan de beslissing op asiel. Soms neemt de IND zonder de eventuele uitkomsten van een contra-expertise af te wachten een afwijzend besluit. Mocht een asielzoeker met behulp van een contra-expertise tegenbewijs willen leveren, dan schrijven de werkprocedures van de IND zelfs voor dat aan de asielzoeker hiervoor geen uitstel wordt verleend. De Nationale ombudsman wijst erop dat de IND door dit alles de schijn van vooringenomenheid en partijdigheid tegen heeft en asielzoekers onvoldoende de kans biedt om hun procedurele kansen te benutten.

### **Aanbevelingen**

De Nationale ombudsman doet op basis van zijn bevindingen een aantal aanbevelingen aan de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Justitie gezamenlijk. Deze betreffen het onder voorwaarden geven van inzage van de ongelakte onderliggende stukken bij een individueel ambtsbericht aan beslisambtenaren van de IND, aan asielzoekers en aan hun gemachtigden.

Daarnaast doet de Nationale ombudsman een aantal aanbevelingen aan de minister van Buitenlandse Zaken (BZ). De belangrijkste daarvan zijn dat BZ zich meer open moet stellen voor kritiek, meer openheid zou moeten geven over het uitgevoerde onderzoek, bijvoorbeeld door onderzoeksmemoranda aan beslismedewerkers van de IND ter beschikking te stellen, door minder te lakken in onderliggende stukken en door zo veel mogelijk gevolg

te geven aan de uitkomsten van de beoordeling van de dossiers door medewerkers van bureau Land en Taal van de IND. Ook beveelt de Nationale ombudsman aan dat BZ niet langer de Wob toepast als onderliggende stukken worden opgevraagd bij een ambtsbericht en beter rekening houdt met de gerechtvaardigde belangen van procespartijen.

Tenslotte doet de Nationale ombudsman ook een aantal aanbevelingen aan de minister van Justitie. De belangrijkste daarvan zijn dat een ambtsbericht zo snel mogelijk wordt aangevraagd en ter beschikking wordt gesteld aan de asielzoeker en diens gemachtigde, dat asielzoekers op de mogelijkheid van contra-expertise wordt gewezen en dat hun waar nodig uitstel word verleend om de resultaten daarvan te betrekken in hun zienswijze. Beslisambtenaren moeten volgens de Nationale ombudsman achterliggende stukken ten grondslag kunnen leggen aan hun beslissing, terwijl passages die onjuist zijn nooit mogen worden betrokken in die beslissing.



## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
1.1	Individuele ambtsberichten in asielzaken	2
1.2	Reikwijdte en doelstelling onderzoek	2
1.3	Politiek kader	3
1.4	Aanpak	4
1.5	Vertrouwelijk karakter	6
1.6	Leeswijzer	6
<b>2</b>	<b>Totstandkoming van individuele ambtsberichten</b>	<b>7</b>
2.1	Bevindingen	7
2.1.1	In welke fase van asielprocedure wordt individueel ambtsbericht opgesteld?	7
2.1.2	Hoe komt individueel ambtsbericht tot stand?	9
2.1.3	Wat staat er in individueel ambtsbericht?	13
2.1.4	Totstandkoming bij BZ	15
2.1.5	Controle door IND: de REK-check	15
2.1.6	Controle door asielzoeker/diens gemachtigde	18
2.1.7	Controle door rechtbank	22
2.1.8	Controle door belangenorganisaties	23
2.1.9	Suggesties belangenorganisaties om totstandkoming te verbeteren	23
2.1.10	Dossiervorming	24
2.2	Beoordeling en conclusie	26
2.3	Aanbevelingen	29
2.3.1	Aan de minister van Buitenlandse Zaken	29
2.3.2	Aan de minister van Justitie	29
<b>3</b>	<b>Gebruik van individuele ambtsberichten</b>	<b>31</b>
3.1	Bevindingen	31
3.1.1	Inleiding	31
3.1.2	Inzage in individueel ambtsbericht en onderliggende stukken?	31
3.1.3	Hoe wordt individueel ambtsbericht in de asielprocedure gebruikt?	32
3.1.4	Gebruik door IND	32
3.1.5	Controle op gebruik door asielzoekers	35
3.1.6	Controle op gebruik door de rechtbank	36
3.1.7	Controle op gebruik door Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	38
3.1.8	Suggesties belangenorganisatie om gebruik te verbeteren	42
3.1.9	Termijnen	42
3.2	Beoordeling en Conclusie	44
3.3	Aanbevelingen	49
3.3.1	Aan de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Justitie gezamenlijk	49
3.3.2	Aan de minister van Buitenlandse Zaken	49
3.3.3	Aan de minister van Justitie	49
<b>Bijlagen</b>		
Bijlage 1	Vragenlijst	50
Bijlage 2	Begrippen en afkortingen	54
Bijlage 3	Inzage in de onderliggende stukken	55
Bijlage 4	Toepasselijke regelgeving	57
Bijlage 5	De pardonregeling	62
Bijlage 6	De asielprocedure	63
Bijlage 7	Aanbevelingen uit 1998	66
Bijlage 8	Essentie AB 2003/286	68

# I Inleiding

## I.1 Individuele ambtsberichten in asielzaken

Aan asielzoekers die voldoen aan één van de volgende vereisten wordt door de staatssecretaris van Justitie (de Immigratie- en Naturalisatiedienst – IND –) een verblijfsvergunning asiel verleend:<sup>5</sup>

- ▶ Zij hebben gegronde redenen om in het land van herkomst te vrezen voor vervolging op grond van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep;
- ▶ Zij hebben gegronde redenen te vrezen voor een onmenselijke behandeling in het land van herkomst;
- ▶ Zij moesten het land van herkomst vanwege ernstige, traumatische gebeurtenissen verlaten;
- ▶ Terugkeer naar het land van herkomst is niet mogelijk omdat de situatie daar te onveilig is om terug te keren;
- ▶ Zij zijn gelijktijdig met een gezinslid dat inmiddels in het bezit is van een verblijfsvergunning asiel naar Nederland gekomen of zijn binnen drie maanden nadat dit gezinslid de verblijfsvergunning heeft gekregen Nederland ingereisd.

Soms is het voor de IND nodig om delen uit het asielrelaas in het land van herkomst te (laten) verifiëren om te kunnen beoordelen of een asielzoeker voldoet aan één van de eerste drie genoemde vereisten, of om uit te sluiten dat iemand een oorlogsmisdadiger is.<sup>6</sup> Ook komt het soms voor dat de IND meer informatie nodig heeft over de authenticiteit van bepaalde stukken die de asielzoeker heeft overgelegd om zijn asielrelaas te kunnen staven. In deze gevallen doet de IND een beroep op het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). BZ op zijn beurt doet een beroep op de Nederlandse vertegenwoordiging (ambassade of consulaat) in dat land van herkomst (hierna te noemen: de Post). De brief van BZ aan de IND met antwoorden op de gestelde vragen is een ‘ambtsbericht’, in dit geval een individueel ambtsbericht in asielzaken.<sup>7</sup> De asielpcedure is voor de volledigheid beschreven in bijlage zes.

## I.2 Reikwijdte en doelstelling onderzoek

Bij de totstandkoming en het gebruik van individuele ambtsberichten moet tegen de achtergrond van internationaal rechtelijke verplichtingen recht worden gedaan aan de bijzondere belangen van asielzoekers. Deze verkeren vaak in een kwetsbare positie omdat zij hun land van herkomst onder vaak akelige, soms gruwelijke omstandigheden hebben moeten verlaten. Zij kunnen niet zonder meer naar hun land terugkeren. In verband hiermee kunnen zij aanspraak maken op bescherming zoals bedoeld in het Verdrag betreffende de status van Vluchtelingen (het Vluchtelingenverdrag) en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Anderzijds is er het belang van de Nederlandse overheid, zoals die in het vreemdelingenbeleid tot uitdruk-

<sup>5</sup> Hierbij wordt uitgegaan van het Vluchtelingenverdrag van Genève en van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Zie voor de juridische formulering van de asielgronden Bijlage 4 ‘Toepasselijke regelgeving’.

<sup>6</sup> Er is één belangrijke uitsluitingsgrond; oorlogsmisdadigers worden per definitie uitgesloten van asiel. Volgens artikel 1 F van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, is dit verdrag niet van toepassing op personen die oorlogs- of andere ernstige misdrijven hebben gepleegd.

<sup>7</sup> Er worden ook individuele ambtsberichten afgegeven door de Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst en door de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst. Vanwege het geheel andere karakter van deze ambtsberichten worden deze in het onderhavige onderzoek buiten beschouwing gelaten. Ook algemene ambtsberichten (die betrekking hebben op de situatie in een bepaald land en dus niet op een individu) blijven hier buiten beschouwing, tenzij anders vermeld.

king komen, om alleen asielzoekers toe te laten die aan de voorwaarden voldoen. Alleen aan hen die voldoen aan een van de hiervoor genoemde vereisten wordt een verblijfsvergunning asiel verleend. Een ambtsbericht speelt in de beoordeling of dit het geval is een grote rol, te meer daar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de hoogste rechter in asielprocedures) volgens vaste jurisprudentie ambtsberichten aanmerkt als deskundigenberichten. Dat houdt in dat slechts in uitzonderlijke gevallen, als de asielzoeker overtuigend tegenbewijs levert in beroepszaken de inhoud van een ambtsbericht terzijde wordt geschoven.

Doel van het onderzoek was na te gaan in hoeverre de totstandkoming en het gebruik van ambtsberichten zorgvuldig en behoorlijk zijn. Signalen van belangenorganisaties die de Nationale ombudsman bereikten, wijzen in de richting van grote onvrede met de kwaliteit van ambtsberichten. Deze zouden onvoldoende relevante, onvoldoende recente en onvolledige, of soms zelfs onjuiste informatie bevatten. Asielzoekers, hun gemachtigde en/of belangenorganisaties kunnen dit meestal niet weerleggen omdat geen, onvoldoende of te laat inzage kan worden verkregen in de onderliggende stukken.

In 1998 publiceerde de Nationale ombudsman de resultaten van een eerder onderzoek naar ambtsberichten.<sup>8</sup> Tijdens het huidige onderzoek is nagegaan in hoeverre de aanbevelingen uit dat onderzoek zijn opgevolgd. De betrokken ministers (voor dit onderzoek zijn dat de minister van Buitenlandse Zaken en van Justitie) gaven aan dat alle aanbevelingen zijn opgevolgd. Er waren nieuwe (interne) werkinstructies, dan wel procedurestukken opgesteld waarin deze aanbevelingen zijn verwerkt. Het is echter wel van belang dat de betrokkenen ook daadwerkelijk steeds strikt volgens deze procedures blijven werken. Of dit ook het geval was, werd in het huidige onderzoek mede onderzocht.

In asielprocedures zijn naast individuele ambtsberichten ook algemene ambtsberichten van belang. Algemene ambtsberichten bevatten overeenkomstig hun naamgeving meer algemene informatie over de situatie in een bepaald land of regio. In dit onderzoek zijn deze algemene ambtsberichten buiten beschouwing gelaten.

Het onderhavige onderzoek werd uitgevoerd in de periode februari tot en met juni 2007. De onderzochte periode liep van mei tot en met augustus 2006.

### **1.3 Politiek kader**

De kwaliteit van individuele ambtsberichten is bij herhaling voorwerp van politiek en maatschappelijk debat. Een kleine bloemlezing:

- ▶ Drie keer per jaar wordt de Tweede Kamer in een gezamenlijke rapportage van de minister van BZ en de staatssecretaris voor Justitie geïnformeerd over de stand van zaken in de vreemdelingenketen,<sup>9</sup> waarna in de regel Schriftelijk Overleg en vervolgens een Algemeen Overleg worden gevoerd;
- ▶ De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken presenteerde in juni 2006 haar rapport 'Transparant en Toetsbaar, een advies over landeninformatie in het vreemdelingenbeleid'. Dit advies bevat aanbevelingen voor procedurele en

<sup>8</sup> Rapport 1998/350.

<sup>9</sup> Rapportage Vreemdelingenketen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 19637

inhoudelijke verbeteringen voor het opstellen van algemene ambtsberichten die de basis vormen voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Daarbij wordt gedacht aan het instellen van een onafhankelijke toetsings- en adviescommissie en voortgaande Europese samenwerking. Een aantal van deze aanbevelingen is ook relevant voor ambtsberichten;

- ▶ In aanvulling op het rapport ‘Transparant en Toetsbaar’ bracht de Commissie Meijers op 7 maart 2007 een notitie uit over ambtsberichten waaraan vertrouwelijke gegevens ten grondslag liggen. In deze notitie werd onder meer ingegaan op het recht op een eerlijk proces en het vereiste van een effectief rechtsmiddel;<sup>10</sup>
- ▶ In februari 2007 reageerde het kabinet op ‘Transparant en Toetsbaar’,<sup>11</sup> waarbij hij aangaf een deel van de aanbevelingen van de Adviescommissie over te zullen nemen, maar een deel ook niet. Op het advies van de Commissie Meijers was ten tijde van het opstellen van dit rapport nog geen reactie van de zijde van het kabinet openbaar gemaakt;
- ▶ Op 4 april 2007 organiseerde het Ministerie van BZ een seminar over algemene ambtsberichten. Op het seminar waren onder meer belangenorganisaties, asieladvocaten en betrokken ambtenaren aanwezig. Tijdens het seminar kwamen zaken aan de orde die ook van belang zijn voor de kwaliteit van individuele ambtsberichten, zoals de formulering, de status van deskundigenbericht en het al dan niet vermelden van bronnen;
- ▶ In het coalitieakkoord van 7 februari 2007 werd overeenstemming bereikt over de afwikkeling van de nalatenschap van de oude Vreemdelingenwet (verder aangeduid als ‘pardonregeling’). Het kabinet en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn het op 27 april 2007 eens geworden over de uitvoering van deze pardonregeling, die op 12 juni 2007 in de Staatscourant werd gepubliceerd.<sup>12</sup> Vreemdelingen die een asielaanvraag hebben ingediend vóór 1 april 2001 en sinds die tijd in Nederland wonen, komen onder bepaalde voorwaarden in aanmerking voor een verblijfsvergunning. De eventuele inhoud van een eerder afgegeven ambtsbericht telt dan in principe niet meer mee voor het al dan niet toekennen van een verblijfsvergunning, tenzij hieruit blijkt dat de asielzoeker in kwestie oorlogsmisdaden of een ander ernstig misdrijf heeft begaan of er twijfel bestaat omtrent zijn identiteit of nationaliteit.<sup>13</sup> De regeling is toegelicht in bijlage vijf.

## 1.4 Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd bij de direct betrokken bestuursorganen, te weten het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) en het Ministerie van Justitie, meer in het bijzonder bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

<sup>10</sup>Art. 6, jo. art. 13 EVRM (zie achtergrond in bijlage 4).

<sup>11</sup>Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 19367, nr. 1128

<sup>12</sup>Staatscourant, 12 juni 2007, nr. 111, p. 12 e.v.

<sup>13</sup>7 dossiers die in het dossieronderzoek werden betrokken betroffen een zaak van een vreemdeling die vóór 2000 een (eerste) asielverzoek had ingediend. Daarvan was er reeds 1 ingewilligd (dossier nr. 40), in één dossier was een reguliere verblijfsvergunning toegekend (dossier nr. 22), in 3 dossiers was inmiddels besloten tot afwijzing van het asielverzoek (dossiernrs. 58, 72, 96), in 1 geval lag er een voornemen tot afwijzing (dossiernr. 82) en in 1 geval was afgezien van een voornemen tot intrekking van de verblijfsvergunning (dossier nr. 94). Ten tijde van het schrijven van dit rapport was nog niet bekend of de betrokken vreemdelingen aanspraak kunnen maken op verblijf op grond van de pardonregeling.



Voor het onderzoek is allereerst een uitgebreide vragenlijst<sup>14</sup> ter beantwoording voorgelegd aan de betrokken bestuursorganen en heeft het onderzoeksteam interviews gehouden met betrokken ambtenaren.

Ten tijde van de start van het onderzoek was op grond van een rapportage over de periode mei 2006 tot en met augustus 2006 aan de Tweede Kamer, precies bekend hoeveel individuele ambtsberichten er in die periode door het Ministerie van Buitenlandse Zaken waren afgegeven in asielzaken (te weten: 111).<sup>15</sup> Uit dit totaal is een representatieve selectie van 45 ambtsberichten betrokken in een dossieronderzoek. De dossiers die daarop betrekking hebben werden ingezien bij zowel BZ (in deze dossiers zitten alle stukken met betrekking tot de totstandkoming van een ambtsbericht) als bij de IND (in deze dossiers zitten alle stukken met betrekking tot de asielaanvraag, waaronder het betreffende ambtsbericht).

Daarnaast werd aanvullende informatie verkregen uit interviews met asieladvocaten, belangenorganisaties en uit dossiers van asielzoekers die namens hen door hun gemachtigden aan de Nationale ombudsman ten behoeve van het onderzoek uit eigen beweging werden toegestuurd. In dit rapport is ter illustratie uit dit bronmateriaal geput en zijn bijvoorbeeld uitspraken van asieladvocaten over hun visie op de betekenis van individuele ambtsberichten weergegeven. Uit de context blijkt steeds voldoende wat de status is van deze citaten.

Ook is met medewerkers van de rechtbank Den Haag een interview gehouden over de procedures die worden gehanteerd rond zittingen die (mede) betrekking hebben op een ambtsbericht.

Tenslotte heeft het onderzoeksteam van de Nationale ombudsman bezoeken gebracht aan de Nederlandse ambassades te Damascus (Syrië) en Ankara (Turkije). Doel van deze bezoeken was ter plaatse op de hoogte te worden gesteld van de gang van zaken rond een onderzoek ten behoeve van een ambtsbericht. Daarnaast hadden de bezoeken tot doel een beeld te vormen van de werkwijze, de speciale problemen die zich daarbij kunnen voordoen en de werking van de bestaande procedures inzake de inschakeling van anderen dan medewerkers van BZ bij het onderzoek. Daartoe werden ook gesprekken gevoerd met medewerkers van ambassades van enkele andere West-Europese landen, die vergelijkbare onderzoeken uitvoeren.

Voor de volledigheid wordt hier vermeld dat het onderzoeksteam van de Nationale ombudsman het onderzoek dat ten behoeve van ambtsberichten wordt verricht, niet kon dupliceren. Er is dan ook niet vastgesteld of de inhoud van de in het onderzoek betrokken ambtsberichten juist is. Het onderzoek was gericht op de procedures die gehanteerd worden bij de totstandkoming en het gebruik van ambtsberichten. Deze moeten namelijk verzekeren dat de inhoud juist is en voorkomen dat er een onjuiste beslissing op de asielaanvraag wordt genomen.

De bevindingen van het onderzoek zijn op 27 juli 2007 voor commentaar voorgelegd aan de betrokken bestuursorganen. Op 24 augustus 2007 ontving de Nationale

<sup>14</sup>Deze vragenlijst is opgenomen in bijlage 1.

<sup>15</sup>Rapportage Vreemdelingenketen over de periode mei t/m augustus 2006, behorende bij de brief van 3 november 2006 (DDS 5444981/06/SCV), bijlage bij Tweede Kamer 2006-2007, 19 637, nr. 1102

ombudsman een reactie van de secretaris-generaal van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, mede namens de secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie. Deze reactie heeft geleid tot enkele tekstuele aanpassingen in dit rapport.

### **1.5 Vertrouwelijk karakter**

Een groot aantal gegevens die tijdens het onderzoek zijn verzameld is naar hun aard vertrouwelijk. Openbaarmaking ervan zou toekomstig onderzoek ten behoeve van individuele ambtsberichten kunnen frustreren, zou de privacy van asielzoekers kunnen schenden en mogelijk nog lopende procedures kunnen doorkruisen. Daarnaast is het onderzoek dat in de landen van herkomst door tussenkomst van een Nederlandse vertegenwoordiging wordt uitgevoerd soms niet ontbloot van gevaar voor betrokkenen en zou het onbeperkt prijsgeven van methoden en technieken van onderzoek een onbedoeld aanzuijgende werking kunnen hebben op de asielprocedure in Nederland.

Zowel de IND als BZ hebben de Nationale ombudsman daarom verzocht om vertrouwelijke behandeling van de onderzoeksgegevens. In het bijzonder gaat het om gegevens die direct zijn te herleiden naar asielzoekers, medewerkers van de IND of BZ en onderzoeksmethoden en -technieken. Hoewel de Nationale ombudsman in ieder afzonderlijk geval een afweging maakt of hij het beroep op vertrouwelijkheid kan honoreren, wordt erkend dat openbaarmaking van bepaalde gegevens ongewenst is. Dit heeft de Nationale ombudsman er toe doen besluiten in dit rapport in ieder geval zoals gebruikelijk niet de namen van asielzoekers te vermelden. Daarnaast worden noch hun dossiernummers van de IND noch van BZ vermeld. Waar nodig heeft de Nationale ombudsman voorts vermelding van methoden en technieken van onderzoek, alsmede het land van herkomst achterwege gelaten.

De eerder genoemde vragenlijst, die werd uitgezet bij de IND en BZ, is ter verantwoording opgenomen in de bijlagen. De beantwoording door IND en BZ is in de lopende tekst verwerkt, met weglating van die passages waarbij een beroep op de vertrouwelijkheid werd gehonoreerd.

### **1.6 Leeswijzer**

In het volgende hoofdstuk wordt de *totstandkoming* van individuele ambtsberichten uiteen gezet. Achtereenvolgens zullen de bevindingen, de beoordeling en conclusie en tenslotte de aanbevelingen die de Nationale ombudsman naar aanleiding van het onderzoek doet de revue passeren.

Daarna volgt een hoofdstuk over het *gebruik* van individuele ambtsberichten, waarbij dezelfde indeling wordt gebruikt als in het voorgaande hoofdstuk (dus eerst de bevindingen, vervolgens de beoordeling en conclusie en tenslotte de aanbevelingen van de Nationale ombudsman).

## 2 Totstandkoming van individuele ambtsberichten

### 2.1 Bevindingen

#### 2.1.1 *In welke fase van een asielprocedure wordt een individueel ambtsbericht opgesteld?*

Op elk moment in de asielprocedure kan voor de IND de noodzaak ontstaan om de juistheid van bepaalde delen uit het asielrelaas te verifiëren.<sup>16</sup> De ambtenaren die de uiteindelijke beslissing nemen op het asielverzoek (hierna genoemd: beslisambtenaren) hebben toegang tot QUEST (een elektronische databank van de IND) alsmede een aantal relevante internetsites. Op deze manier kunnen zij zoeken naar de benodigde informatie. Ook kunnen zij binnen de IND een beroep doen op documentalisten die beschikken over een aantal zoekmogelijkheden, waaronder internet en een database met internationale persberichten (Factiva). Daarnaast kunnen beslisambtenaren een beroep doen op collega's van Bureau Land en Taal van het Gemeenschappelijk Centrum Kennis Advies en Ontwikkeling van de IND (hierna te noemen Bureau Land en Taal). Bij het Bureau Land en Taal zijn vijftien landenspecialisten en vier linguïsten werkzaam die vanuit hun expertise een groot deel van de vragen kunnen beantwoorden. Toch kunnen er onduidelijkheden of twijfels blijven bestaan, die ook door de asielzoeker zelf niet kunnen worden weggenomen. In die gevallen kan door de IND bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) een individueel ambtsbericht worden aangevraagd. Bij de beantwoording van de vragenlijst gaf de minister van Justitie aan dat een ambtsbericht tot doel heeft de asielzoeker tegemoet te komen in zijn bewijsnood.<sup>17</sup>

Het komt voor dat de IND naar aanleiding van een eerste ambtsbericht nog aanvullende vragen heeft. En ook nadat een eerste ambtsbericht is uitgebracht, kan opnieuw een moment ontstaan dat vragen niet beantwoord kunnen worden over feiten of documenten, bijvoorbeeld omdat de asielzoeker nieuwe feiten of documenten heeft overgelegd, een eerder afgegeven ambtsbericht toch niet alle twijfels blijkt weg te nemen of de rechter in een beroepsprocedure de afgifte van een nieuw ambtsbericht nodig vindt. De IND kan dan een volgend ambtsbericht aanvragen. Ook kan een asielzoeker de uitkomsten van een contra-expertise aanleveren of een volgend asielverzoek indienen, waardoor er in sommige gevallen opnieuw de noodzaak ontstaat om een ambtsbericht aan te vragen. Er kunnen dus meerdere ambtsberichten worden uitgebracht over één en dezelfde asielzoeker.

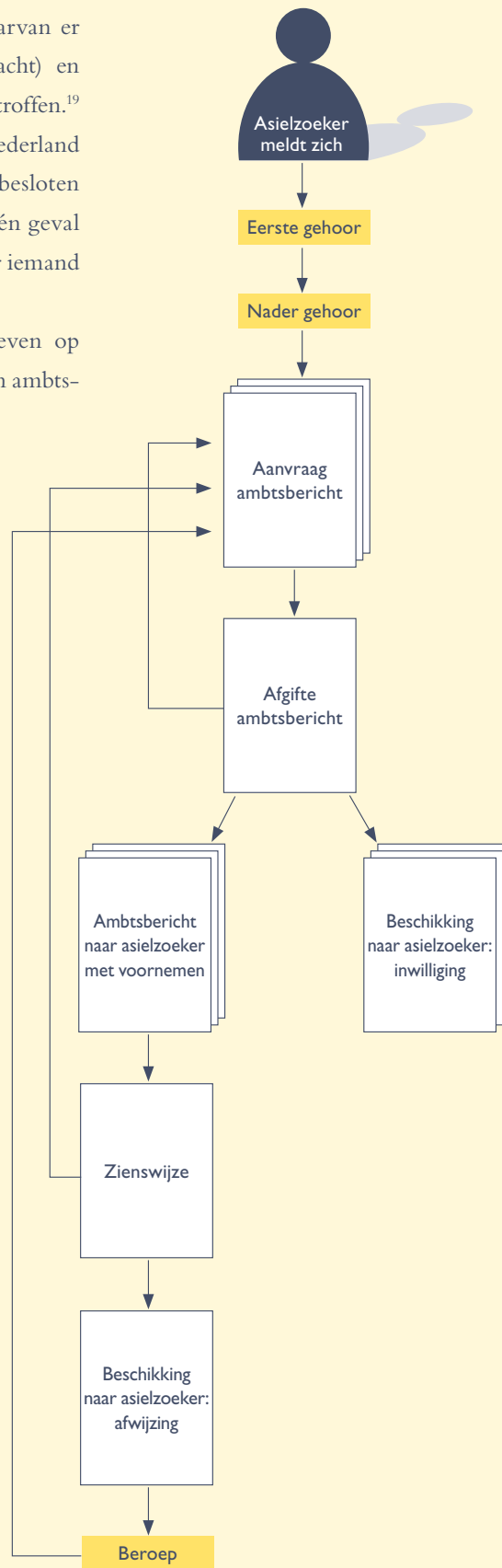
De IND bleek met de hem ten dienste staande systemen geen eenduidig antwoord te kunnen geven op de vraag in hoeveel en in welke gevallen door de IND naar aanleiding van een ambtsbericht aanvullende vragen zijn gesteld of een nieuw ambtsbericht is aangevraagd. Uit het dossieronderzoek bleek dit in veel van de 45 gevallen uit de steekproef voor te komen. In dertien gevallen werden twee ambtsberichten aangetroffen

<sup>16</sup>Naast de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) kan ook de rechter individuele ambtsberichten aanvragen in asielzaken. In de periode mei tot en met augustus 2006 is dit laatste echter niet voorgekomen.

<sup>17</sup>Ook in een interview gaven medewerkers van de IND aan dat dit het doel van een ambtsbericht is.

in de dossiers, in twee dossiers elk drie (waarvan er één na de onderzoeksperiode was uitgebracht) en in één dossier<sup>18</sup> werden er zelfs vijf aangetroffen.<sup>19</sup> Ook wanneer de asielzoeker al vele jaren in Nederland verblijft (al dan niet legaal) kan nog worden besloten tot het aanvragen van een ambtsbericht. In één geval werd zelfs een ambtsbericht aangetroffen voor iemand die sinds 1990 in Nederland verbleef.<sup>20</sup>

Hiernaast is schematisch aangegeven op welk moment in de procedure en hoe vaak een ambtsbericht kan worden aangevraagd.



<sup>18</sup> Dossier nr. 31

<sup>19</sup> Daarbij moet worden opgemerkt dat het team van de No haar dossieronderzoek bij de IND heeft afgerond op 24 april 2006. Omdat toen de meeste asielprocedures waarop de dossiers betrekking hadden nog niet waren afgerond is het niet uit te sluiten dat er na die datum opnieuw individuele ambtsberichten in deze dossiers zijn aangevraagd.

<sup>20</sup> Dossier nr. 82

## 2.1.2 Hoe komt een individueel ambtsbericht tot stand?

Buiten de in het kader van het Nederlands bestuursrecht algemeen geldende normen bestaan er geen specifieke wettelijke regels voor het opstellen en afgeven van individuele ambtsberichten. De regels die gelden voor het opstellen van ambtsberichten zijn opgenomen in interne richtlijnen en instructies van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Deze regels worden volgens BZ regelmatig door de rechter getoetst.

Samengevat verloopt de procedure voor het aanvragen van een ambtsbericht in asielzaken als volgt: de beslismedewerker van de IND formuleert de voor de beslissing van belang zijnde vragen en legt deze met het (kopie-)dossier voor aan een landenspecialist van Bureau Land en Taal (die geen contacten heeft met de asielzoeker in kwestie). Voor deze procedure is gekozen om te voorkomen dat er vragen worden voorgelegd die niet beantwoord kunnen worden, die zo geformuleerd zijn dat zij voor meerdere interpretaties vatbaar zijn of die toch intern binnen de IND met de aanwezige kennis en expertise kunnen worden beantwoord. Daarnaast kan zo een bepaalde uniformiteit in de aanvragen worden gebracht en op centraal niveau zicht op de voortgang worden gehouden.

De landenspecialist van het Bureau Land en Taal controleert aan de hand van het in kopie meegestuurde dossier, na eventuele raadpleging van het IND-informatiesysteem (INDIS) en na eventueel overleg met de beslismedewerker of:

1. onderzoek door BZ noodzakelijk is. Soms blijkt namelijk dat de informatie die de beslismedewerker nodig heeft reeds bekend is bij de landenspecialist van het Bureau Land en Taal van de IND;
2. de vragen zodanig zijn geformuleerd dat hiermee de benodigde informatie verkregen kan worden. Met andere woorden: doen zij recht aan de reikwijdte en strekking van de vraag die moet worden beantwoord om de aanvraag te kunnen beoordelen? Zonodig herformuleert de landenspecialist van het Bureau Land en Taal in overleg met de beslismedewerker de vragen.

Daarnaast wordt, waar nodig in overleg met de Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken, Afdeling Asiel- en Migratiezaken van het Ministerie van BZ (DPV/AM), bekeken of het mogelijk is door middel van onderzoek in het land van herkomst een antwoord te vinden op de vragen.

Indien besloten wordt tot onderzoek door BZ, stelt de landenspecialist van het Bureau Land en Taal van de IND een brief op met daarin de vraagstelling. In de brief, die gericht is aan DPV/AM staat altijd dat eventuele aanvullende informatie op prijs wordt gesteld. De relevante stukken uit het dossier worden als bijlagen meegestuurd, meestal in kopie, maar soms ook originelen (zoals op authenticiteit te controleren identiteitspapieren). De vragen die de IND stelt voor het onderzoek luiden bijvoorbeeld als volgt:

- ▶ Is betrokkene lid geweest van de X-partij?
- ▶ Hebben soldaten op ... een inval gedaan in de woning van meneer x te y?
- ▶ Is de dochter van betrokkene bij deze inval gedood?
- ▶ Is document z authentiek?

Per geval schat BZ in of het in de praktijk al dan niet mogelijk is om een vraag van de IND te beantwoorden. Daarbij wordt rekening gehouden met de onderzoeksmogelijkheden ter plaatse, de vertrouwelijkheid van het onderzoek en de veiligheid van alle bij het onderzoek betrokken partijen. Als het naar de mening van de medewerker van DPV/AM in samenspraak met de verantwoordelijke regiocoördinator binnen DPV/AM niet mogelijk is om een vraag te beantwoorden, wordt in alle gevallen (telefonisch) contact opgenomen met de desbetreffende landenspecialist van het Bureau Land en Taal. Samen met de landenspecialist wordt bekeken of een vraag zodanig kan worden geherformuleerd dat deze zich wel leent voor onderzoek door het Ministerie van BZ. Indien dat niet mogelijk is, wordt gezamenlijk bekeken of de benodigde informatie op een andere manier kan worden verkregen.

BZ deelde mee dat vragen van de IND, waarbij BZ wordt gevraagd om een mening, inschatting of verwachting over bepaalde feiten of gebeurtenissen, niet in behandeling worden genomen.

De vragen van de IND worden via DPV/AM vervolgens voorgelegd aan de Post in het land van herkomst.<sup>21</sup> In de regel is dit een beperkt aantal vragen. Het gemiddeld aantal vragen in de in het dossieronderzoek aangetroffen ambtsbericht was vier. Echter, in vier gevallen werden tien of meer vragen aangetroffen, waarvan éénmaal zelfs achttien vragen.<sup>22</sup> Uit het onderzoek bleek dat als ten behoeve van één ambtsbericht (en dus ten behoeve van één asielverzoek) veel vragen worden gesteld, dit de uitvoering van het onderzoek bemoeilijkt. Het trekt namelijk onder meer de aandacht van de autoriteiten in het land van herkomst, die niet mogen weten dat de persoon waar navraag naar wordt gedaan in Nederland asiel heeft aangevraagd. Immers, de identiteit en verblijfplaats van die persoon moet juist ten opzichte van de autoriteiten waarvoor hij zegt te zijn gevlucht, kunnen worden afgeschermd. En als het asielverzoek wordt afgewezen, moet de persoon kunnen terugkeren naar zijn land van herkomst, zonder dat hem door zijn eigen autoriteiten een eventueel asielverzoek in Nederland kan worden tegengeworpen. Op de Posten wordt daarom de voorkeur gegeven aan een aanvraag van een ambtsbericht met weinig, maar wel concrete vragen, terwijl de IND soms veel vragen wil stellen.

Voor het daadwerkelijke onderzoek ter plaatse wordt in een aantal landen een zogenoemde Vertrouwenspersoon ingeschakeld.<sup>23</sup>

*Een Vertrouwenspersoon is iemand in het land van herkomst, die op grond van zijn specifieke kennis en deskundigheid, toegang tot bronnen en onafhankelijke positie ten opzichte van de plaatselijke autoriteiten na screening wordt ingeschakeld door de Post om het onderzoek ter plaatse uit te voeren.*

In zijn rapport uit 1998 beval de Nationale ombudsman onder meer aan om inspanningen te doen, gericht op het aanstellen van meer dan één Vertrouwenspersoon per land. In het kader van dit onderzoek deelde de minister van BZ mee dat de strekking van

<sup>21</sup> In uitzonderlijke gevallen wordt de vraag voorgelegd aan een post in een buurland van het land van herkomst (als er in het betreffende land geen onderzoek mogelijk is of de asielzoeker zijn reisroute via dat andere land heeft afgelegd en de vragen juist over de reisroute gaan).

<sup>22</sup> Dossier nrs. 25, 41, 55 en 88

<sup>23</sup> Ter volledigheid zij vermeld dat het ministerie van Buitenlandse Zaken in (kandidaat-)lidstaten van de Europese Unie en andere Westerse landen zoals de VS of Canada nooit gebruik maakt van vertrouwenspersonen. In dergelijke gevallen wordt alleen met schriftelijke toestemming van de asielzoeker onderzoek verricht in zijn land van herkomst, welk onderzoek dan alleen met medeweten van de autoriteiten ter plaatse wordt verricht.

deze aanbeveling was overgenomen. Hij verwees naar interne werkinstructies ter zake. De aanbeveling van de Nationale ombudsman was er op gericht om parallel onderzoek te doen verrichten door meerdere Vertrouwenspersonen, zodat de kwaliteit van hun werk kan worden gecontroleerd en gewaarborgd. Uit het huidige onderzoek bleek dat het lang niet altijd mogelijk is om – om het even in welk land – een Vertrouwenspersoon te vinden, laat staan meer. Daar waar er wel meer Vertrouwenspersonen beschikbaar zijn, wordt soms afgezien van parallelonderzoek om niet onnodig de aandacht van de plaatselijke autoriteiten te trekken.

De Vertrouwenspersoon rapporteert zijn bevindingen aan de Post. Op basis van die rapportage en op basis van de aanwezige kennis op de Post stelt een medewerker van de Post een onderzoeksmemorandum op. In dit onderzoeksmemorandum staat naast de antwoorden op de vragen ook hoe het onderzoek is uitgevoerd (door welke Vertrouwenspersoon, of er derden zijn ingeschakeld, welke bronnen werden geraadpleegd en welke methoden en technieken van onderzoek werden gebruikt om tot beantwoording van vragen te komen).

Dit onderzoeksmemo met eventuele bijlagen (zoals een verslag van de Vertrouwenspersoon) wordt door de Post verstuurd naar DPV/AM, waar vervolgens een medewerker (de schrijver) op basis van dit memo het eigenlijke ambtsbericht in concept opstelt.

Over ambtsberichten staat in de schrijfwijzer voor ambtsberichten van BZ het volgende:

*“Lezers stellen een vriendelijke manier van communiceren op prijs ... Ambtsberichten bevatten geen onnodig omslachtige zinnen en oubollige woorden worden vermeden. We willen in de ambtsberichten erudiet overkomen, dat wil zeggen dat gestreefd moet worden naar een heldere, logisch opgebouwde tekst en een stijlvolle, rijke, gevarieerde woordkeus. Precieze verwijzingen naar wet- en regelgeving moeten natuurlijk wel formeel zijn: je mag niet vaag zijn en geen aanleiding geven tot eindeloze en vooral nutteloze discussies. Toch kan dit heel gemakkelijk binnen een vriendelijk raamwerk van de totale brief.”<sup>24</sup>*

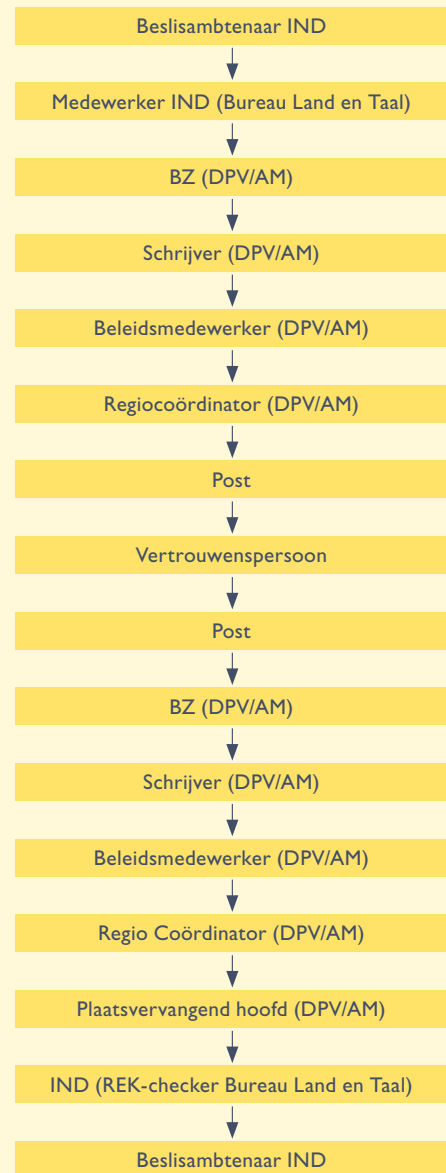
Een formulering van een ambtsbericht is bijvoorbeeld als volgt:

- ▶ Het is niet mogelijk gebleken onderzoek te doen naar deze vraag.
- ▶ Uit het onderzoek is niet gebleken dat soldaten op ... een inval hebben gedaan in de woning van meneer x te y.
- ▶ De dochter van betrokkene is in leven en woont te y.
- ▶ Het door betrokkene overgelegde document is vals. Het document is onderzocht op een aantal echtheidskenmerken. In deze brief wordt niet ingegaan op deze kernmerken, om de gebruikte onderzoeksmethoden en -technieken te beschermen.

De schrijver legt het concept-ambtsbericht voor aan de beleidsmedewerker en de regiocoördinator van DPV/AM. Na eventuele aanpassingen wordt het ambtsbericht uiteindelijk vastgesteld en ondertekend door het plaatsvervangend hoofd DPV/AM. De onderzoeksbevindingen worden als het ware ‘vertaald’ naar een ambtsbericht en alleen door tussenkomst van DPV/AM aan de IND ter beschikking gesteld.

<sup>24</sup> Schrijfstandaard voor Ambtsberichten, versie september 2003, inleiding hoofdstuk 4

De betrokkenheid van de verschillende actoren bij de totstandkoming van een ambtsbericht wordt in het schema hiernaast geïllustreerd.



Uit het bezoek aan de Posten in het buitenland bleek overigens dat de procedure in andere landen anders is. Door bijvoorbeeld Zwitserse, Noorse en Duitse ambassademedewerkers, die vergelijkbaar onderzoek verrichten ten behoeve van asielzoekers in hun eigen land, wordt een kort, zakelijk onderzoeksverslag opgesteld. Dit verslag zelf is het eigenlijke ambtsbericht en dat wordt rechtstreeks door de desbetreffende ambassademedewerker toegestuurd aan de organisatie die de vragen heeft gesteld. Meestal is dit de zusterorganisatie van de IND in het betreffende land. In Duitsland stuurt deze organisatie dit verslag ook naar de gemachtigde van de asielzoeker. Die gemachtigde mag de inhoud van het verslag uitsluitend gebruiken ten behoeve van de zaak van zijn cliënt en is tot geheimhouding verplicht.



### 2.1.3 Wat staat er in een individueel ambtsbericht?

De IND heeft laten weten dat een individueel ambtsbericht wordt aangevraagd om de asielzoeker tegemoet te komen in zijn bewijsnood. In ambtsberichten wordt antwoord gegeven op de door de IND gestelde vragen. Is het door middel van onderzoek niet gelukt om een vraag te beantwoorden, dan moet dat volgens de interne regels duidelijk in het ambtsbericht worden vermeld. Het komt met enige regelmaat voor dat vragen niet kunnen worden beantwoord: van de totaal 190 vragen die in de in het dossieronderzoek betrokken ambtsberichten werden gesteld, konden er 31 niet worden beantwoord of was onderzoek niet mogelijk. Dit werd ook vermeld in de desbetreffende ambtsberichten. Het merendeel van de vragen kan wel worden beantwoord in de ambtsberichten.

Omdat de IND, zoals hiervoor vermeld, in zijn brief aan DPV/AM meldt dat eventuele aanvullende informatie – buiten de beantwoording op de gestelde vragen – op prijs wordt gesteld, wordt dit soms ook in ambtsberichten opgenomen. In het dossieronderzoek is dit ook een aantal malen vastgesteld. Een voorbeeld:<sup>25</sup>

*In een ambtsbericht wordt aan een bevinding dat een door de asielzoeker overgelegd formulier authentiek is, toegevoegd dat “een dergelijk formulier....door eenieder voor [een bepaald geldbedrag] kan worden verkregen”. Een tweede toevoeging in dit ambtsbericht betreft een mededeling over het al dan niet voorkomen van de asielzoeker in het Visa Informatie Systeem (VIS). Desgevraagd verduidelijkt de ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) dat met de eerste toevoeging niet bedoeld wordt dat het bewuste formulier gekocht is, of door middel van omkoping is verkregen. De meer neutrale term ‘verkregen’ is juist gebruikt, omdat bedoeld is dat er een standaardbedrag betaald moet worden aan de autoriteiten in het land van herkomst om in het bezit te komen van het desbetreffende formulier, te vergelijken met leges die in Nederland voor bepaalde documenten moeten worden betaald. De tweede toevoeging moet volgens BZ als dienstverlenend aan de IND worden gezien. Immers, komt een persoon in het VIS voor, dan kan de IND de gegevens over deze persoon opvragen. Vaak levert dit informatie op over de reisroute, eventuele personen die garant hebben gestaan en dergelijke. Hiermee kan het asielrelaas verder worden ondersteund, dan wel ontkracht. Met de hier bedoelde toevoeging wordt door BZ nadrukkelijk niet beoogd te stellen dat als een persoon voorkomt in het VIS en blijkt dat hij een uitreisvisum heeft gekregen, dat hij dan legaal is uitgereisd en dus geen asielzoeker kan zijn.*

In ambtsberichten worden volgens interne regels van BZ alleen feiten en gebeurtenissen genoemd. Aan deze feiten of gebeurtenissen geeft het Ministerie van BZ volgens eigen zeggen geen nadere uitleg. Ook verbindt het geen gevolgen aan ambtsberichten. Ambtsberichten bevatten uitsluitend niet-vertrouwelijke informatie. Informatie over bronnen en gebruikte onderzoeksmethoden en -technieken worden niet in de brief opgenomen. Deze informatie staat uitsluitend in het aan het ambtsbericht ten grondslag liggende onderzoeksmemorandum met eventuele bijlagen. Toch moet het ambtsbericht een zelfstandig leesbaar stuk zijn, op basis waarvan (mede) een besluit kan worden genomen over de asielaanvraag.

<sup>25</sup> Dossier nummer 73

Daarover staat in de in de schrijfwijzer voor ambtsberichten bovendien het volgende:

*“Ambtsberichten van DPV/AM moeten slagvaardig zijn: de lezer moet de boodschap van het ambtsbericht direct kunnen begrijpen en op basis daarvan een besluit kunnen nemen. Om dit te bereiken dient de schrijver borg te staan voor uitstekende tekstkwaliteit, dat wil zeggen voor een zorgvuldige inhoud, een logische opbouw en een eenduidige formulering.....Als in een alinea zowel feiten als meningen voorkomen, dan staat de mening in de kernzin. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de schrijver van het algemene ambtsbericht op basis van informatie van verschillende bronnen een conclusie trekt.”<sup>26</sup>*

De bewoordingen van ambtsberichten zijn daar waar mogelijk gestandaardiseerd, maar kunnen van de ene regio tot de andere op onderdelen soms verschillen. Dat is bijvoorbeeld afhankelijk van de mate waarin archieven toegankelijk en volledig zijn. Zo is het bekend dat in Afrika registers over het algemeen minder nauwkeurig worden bijgehouden dan in vele landen van de regio Europa, bijvoorbeeld de voormalige Sovjetunie. In sommige gevallen staat deze informatie (deels) in het algemene ambtsbericht over het betreffende land vermeld (voor zover de bescherming van methoden en technieken het toelaat), en wordt dit door BZ bekend verondersteld bij de IND en andere gebruikers van ambtsberichten (bijvoorbeeld advocaten). Dit betekent in de praktijk dat de gebruikte formulering per regio verschilt. Is dit het geval, dan staat er bijvoorbeeld in het ene ambtsbericht dat ‘na raadpleging van archief X is gebleken dat’, terwijl in het andere ambtsbericht ter beantwoording van een vergelijkbare vraag staat ‘dat dit niet kon worden bevestigd’.

BZ deelde desgevraagd mee dat als een zin in een ambtsbericht luidt dat iets ‘...niet kon worden bevestigd...’ hiermee niet wordt bedoeld dat er geen onderzoek naar is gedaan. Ook wordt hiermee niet bedoeld dat iets niet waar is. BZ beoogt met een ambtsbericht niet meer dan een feitelijke weergave te geven van datgene wat naar aanleiding van het onderzoek is gebleken. Het trekken van conclusies is, zoals eerder vermeld, de exclusieve bevoegdheid van de staatssecretaris van Justitie. Mocht een bepaalde formulering niet duidelijk zijn, dan is het volgens BZ aan de IND om hierop in het kader van de REK-check te wijzen. (Hierop zal nader worden in paragraaf 2.1.5).

Tenslotte merkt de Nationale ombudsman nog op dat uit het bezoek aan de buitenlandse Posten is gebleken dat in sommige andere landen individuele ambtsberichten meer informatie bevatten dan in Nederland. Zo wordt in Nederland in ambtsberichten uitsluitend vermeld dat een document ‘niet authentiek’ of ‘vals’ is, terwijl de Zwitserse, Duitse en Noorse ambtsberichten ook vermelden waarom een document niet authentiek of vals is bevonden.

<sup>26</sup> Schrijfstandaard voor Ambtsberichten, versie september 2003, hoofdstuk 1 en paragraaf 4.1

#### **2.1.4 Totstandkoming bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ)**

Individuele ambtsberichten worden gebaseerd op werkzaamheden op de Post en eventuele schriftelijke verslagen van Vertrouwenspersonen over de door hen uitgevoerde werkzaamheden. Voor de selectie en inzet van Vertrouwenspersonen zijn (vertrouwelijke) procedures beschreven door BZ, die door de Posten moeten worden gehanteerd.<sup>27</sup> Jaarlijks wordt het functioneren van Vertrouwenspersonen ook geëvalueerd door de Posten, en wordt daarover gerapporteerd aan BZ.

Het komt ook voor dat dezelfde vragen worden voorgelegd aan verschillende Vertrouwenspersonen, zodat hun rapportages met elkaar kunnen worden vergeleken. Een en ander moet de kwaliteit van het werk van de Vertrouwenspersonen waarborgen. Echter, bij gebrek aan voldoende Vertrouwenspersonen op een aantal posten, is dit geen standaard praktijk. Ook komt het voor dat vooraf wordt ingeschat dat de inschakeling van verschillende Vertrouwenspersonen te veel de aandacht trekt van de autoriteiten waardoor er risico's voor de Vertrouwenspersonen en voor het verdere verloop van het onderzoek zouden kunnen ontstaan. Ook dan blijft inschakeling van meerdere Vertrouwenspersonen achterwege.

De Post stelt naar aanleiding van de bevindingen (zoals een check van het Visa Informatie Systeem) en de eventuele rapportage van de Vertrouwenspersoon een onderzoeksmemorandum op. Als DPV/AM het onderzoeksmemorandum van de Post ontvangt controleert een medewerker van deze directie allereerst of hierin alle gestelde vragen worden beantwoord en of, als dit niet het geval is, duidelijk is aangegeven waarom een vraag niet is beantwoord. Ook controleert de schrijver of duidelijk is vermeld welke bronnen zijn geraadpleegd en welke methoden en technieken van onderzoek zijn gebruikt. Eventuele vragen hierover, of over de verdere inhoud van het verslag moeten eerst door de Post – eventueel met inschakeling van de Vertrouwenspersoon – worden beantwoord. Daarna schrijft de medewerker van DPV/AM een concept-ambtsbericht,<sup>28</sup> dat na overleg met/controle door de desbetreffende beleidsmedewerker en de regiocoördinator wordt vastgesteld en ondertekend door het plaatsvervangend hoofd DPV/AM.

#### **2.1.5 Controle door de IND: de REK-check**

Voordat het individuele ambtsbericht wordt gebruikt door de IND, beoordeelt een medewerker van de IND of het individuele ambtsbericht wat betreft de inhoud en de procedure zorgvuldig tot stand is gekomen en inhoudelijk inzichtelijk is. Deze beoordeling wordt ook wel aangeduid als de REK-check en is gebaseerd op een uitspraak van de Rechtseenheidkamer van de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage van 16 april 1998, waarin is bepaald dat onder een zorgvuldige voorbereiding in de zin van artikel 3:2 Awb ook inzage behoort in de stukken die geleid hebben tot een individueel ambtsbericht. Daartoe bestudeert deze IND-medewerker (de REK-checker) het dossier met alle onderliggende stukken integraal. De IND wees erop dat de REK-check een marginale toets is.

<sup>27</sup> Instructie bij onderzoek door vertrouwenspersonen van 1 januari 2005, Instructie over het bijhouden van het dossier over vertrouwenspersonen van 1 januari 2005 en de Handelingsvoor-schriften voor vertrouwenspersonen.

<sup>28</sup> Medewerkers van DPV/AM die ambtsberichten schrijven, worden verder aangeduid als 'schrijver'.

Immers, het onderzoek ter plaatse kan niet opnieuw worden gedaan. Deze controle vindt plaats op het Ministerie van BZ. De dossiers die betrekking hebben op ambtsberichten verlaten dat ministerie dus niet.

Er zijn in totaal 12 REK-checkers, tevens landenspecialist, verbonden aan het Bureau Land en Taal. Aangezien de landenspecialisten zelf geen beschikkingen afgeven en niet optreden als procesvertegenwoordigers bij rechtszittingen, is ervoor gekozen de REK-check te beleggen bij deze landenspecialisten.

De resultaten van de REK-check komen in de zogenoemde REK-checkbrief te staan. Deze brief wordt samen met het ambtsbericht beschikbaar gesteld aan de beslisambtenaar van IND die ze vervolgens samen met het voornemen naar de asielzoeker en diens gemachtigde stuurt als dat voornemen luidt dat het asielverzoek zal worden afgewezen.<sup>29</sup> Als – mede – naar aanleiding van het ambtsbericht het verzoek wordt ingewilligd, wordt meteen de beschikking naar de asielzoeker en diens gemachtigde verstuurd.

Indien de REK-check tot (gedeeltelijke) afkeuring van een ambtsbericht leidt zijn er drie mogelijke vervolgstappen:

- 1** BZ kan op eigen initiatief een volgend (aanvullend) ambtsbericht uitbrengen;
- 2** de beslisambtenaar van de IND kan zelf via Bureau Land en Taal een volgend ambtsbericht aanvragen;
- 3** de beslisambtenaar kan genoegen nemen met onderdelen van het ambtsbericht die zijn goedgekeurd en de niet goedgekeurde gedeelten buiten beschouwing laten bij zijn beoordeling van de asielaanvraag.

Is de wel goedgekeurde informatie niet voldoende om daar een beschikking op te baseren, dan kan een tweede ambtsbericht worden aangevraagd. Is het uitbrengen van een tweede ambtsbericht om wat voor reden dan ook niet mogelijk dan moet er worden beslist op grond van de informatie die wel voorhanden is. In het geval er een tweede (aanvullend) ambtsbericht wordt uitgebracht, moet er ook altijd een tweede REK-check worden uitgevoerd. Ook het tweede ambtsbericht en de tweede REK-checkbrief worden verstuurd aan de beslisambtenaar en de asielzoeker/diens gemachtigde.

Het komt regelmatig voor dat een bepaalde vraag door de Post niet beantwoord kan worden (bijvoorbeeld omdat een goede bron niet beschikbaar is). In de regel luidt de desbetreffende passage in het ambtsbericht dan dat ‘dit niet bevestigd kon worden’. Deze zinsnede zou negatief kunnen uitwerken voor de asielzoeker (omdat dit ook gelezen zou kunnen worden als ‘hetgeen betrokkene heeft verklaard is niet juist’). Uit het onderzoek blijkt dat dit ook wordt onderkend door de IND, maar dat REK-checkers geen tekstsuggesties doen aan BZ. De IND gaf hiervoor als reden dat de REK-check geen ‘handjeklap’ mag worden.

Er wordt door REK-checkers niet gewerkt met een standaardaanpak of met checklists. Wél worden standaardbeoordelingscriteria voor de REK-check gehanteerd. Deze criteria zijn vastgelegd in een openbaar stuk.<sup>30</sup> Er is geen onderlinge kwaliteitsborging in

<sup>29</sup> Werkinstructie 270A van de IND, 4.2. Als het voornemen bestaat de aanvraag af te wijzen wordt het onderzoeksresultaat gelijk met het voornemen meegezonden aan de gemachtigde conform Vreemdelingencirculaire 2000 C3/15.2.

<sup>30</sup> “Criteria bij het beoordelen van individuele ambtsberichten”, 12 juli 2000

de zin dat REK-checkers elkaars werk (periodiek) controleren. Dat zou volgens de IND in de praktijk ook lastig vorm kunnen worden gegeven, aangezien de dossiers slechts éénmaal door de REK-checkers ingezien kunnen worden en daarna door BZ weer in het archief worden opgeborgen.

Van de resultaten van de uitgevoerde REK-checks wordt geen dossier bijgehouden waarin bijvoorbeeld ook afdrucken van eventuele e-mailcorrespondentie tussen de REK-checker en de schrijver van een ambtsbericht wordt bewaard. Beschikkingen en eventuele uitspraken in beroepszaken worden niet standaard gezien door de REK-checker.

In onderstaande tabel wordt het aantal uitgebrachte ambtsberichten afgezet tegen de aantallen die in de REK-check akkoord zijn bevonden of deels of geheel afgekeurd:

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Totaal ambtsberichten uitgebracht	1425	1440	884	569	392	303
Geheel akkoord	1380	1313	813	526	360	273
Gedeeltelijk afgekeurd	63	109	60	39	28	30
Geheel afgekeurd	9	18	11	4	4	0
Gedeeltelijke afkeuring	4,4%	7,5%	6,7%	6,9%	7,1%	10%

Bron: IND

Uit de tabel blijkt dat in 2006 circa 10% van de uitgebrachte ambtsberichten naar aanleiding van de REK-check gedeeltelijk werd afgekeurd, een stijging van enkele procentpunten ten opzichte van voorgaande jaren. Daar staat tegenover dat er in 2006, in tegenstelling tot voorgaande jaren, geen enkel ambtsbericht in zijn geheel werd afgekeurd.

Overigens worden soms de conclusies uit de REK-check door BZ niet gevolgd of een verzoek om een nieuw ambtsbericht niet gehonoreerd en blijft het ambtsbericht, na herbestudering of aanvullend onderzoek, ongewijzigd. Dit wordt in een aanvullend ambtsbericht aan de IND medegedeeld. Zo werd in het dossieronderzoek bijvoorbeeld een aanvullend ambtsbericht aangetroffen waarin BZ het volgende aangeeft:

*“Op ....deed ik u een tweetal individuele ambtsberichten toekomen. Gegeven het gedegen onderzoek dat hieraan ten grondslag ligt, is er geen aanleiding om hierop terug te komen. Ik stel daarom voor het dossier thans af te sluiten...”<sup>31</sup>*

Het is aan de IND om te beslissen hoe de goedgekeurde passages van het ambtsbericht wordt meegenomen in het besluit over het asielverzoek. Het algemene uitgangspunt blijft te allen tijde dat BZ verantwoordelijk is voor het opstellen van de ambtsberichten en daarmee verantwoordelijk voor de inhoud en methoden van onderzoek. Het is de verantwoordelijkheid van de IND om conclusies te verbinden aan het ambtsbericht.

<sup>31</sup>Dossier nr. 94

BZ stelt zich op het standpunt dat hij gedegen onderzoek verricht en daarom kan instaan voor de kwaliteit van de ambtsberichten. Desgewenst deelde BZ mee dat in de periode mei tot en met augustus 2006 geen enkel individueel ambtsbericht werd ingetrokken. In diezelfde periode was in zes gevallen een correctie en in één geval een aanvulling in een ambtsbericht aangebracht.

De houding van BZ kan aan de hand van het volgende voorbeeld worden geïllustreerd: uit afdrucken van e-mailcorrespondentie in een dossier dat werd betrokken in het dossieronderzoek<sup>32</sup> bleek dat de IND een storende fout had ontdekt in een ambtsbericht. De oorzaak van deze fout lag mogelijk bij de IND zelf maar bleek niet meer te achterhalen. Een medewerker van de IND heeft toen BZ telefonisch verzocht om een rectificatie. Dit verzoek werd door BZ niet gehonoreerd. In de e-mailcorrespondentie die daarop volgt staat hierover de volgende passage:

*“Een ‘rectificatie’ van een IAB<sup>33</sup> brengen we sowieso NIET uit. Als we dat doen geven wij impliciet toe dat alle IAB’s<sup>34</sup> fout kunnen zijn en dat zou voor de IND zelf een ramp zijn. IND kan overwegen – als zij dat per se willen – om een nieuw onderzoeksverzoek te doen.”*

Overigens wordt in de REK-check niet altijd ontdekt dat er bij de totstandkoming van een ambtsbericht fouten worden gemaakt.<sup>35</sup> Zo werd tijdens het dossieronderzoek bijvoorbeeld geconstateerd dat in een onderzoeksmemorandum stond dat de asielzoeker ‘niet werd gezocht’, hetgeen is overgenomen in het ambtsbericht. Echter, in het verslag van de Vertrouwenspersoon staat dat deze persoon ‘op het moment niet wordt gezocht’. Het verschil blijkt cruciaal, omdat het in het desbetreffende land van herkomst mogelijk is dat iemand tijdelijk niet in het opsporingsregister voorkomt, terwijl er wel een gerechtelijke procedure tegen hem loopt.

Uit de contacten met asieladvocaten bleek dat zij niet goed op de hoogte zijn van de criteria die worden gehanteerd bij de REK-check. Zij hebben geen zicht op de uitgevoerde werkzaamheden en stellen steeds dezelfde brief te ontvangen.

### **2.1.6 Controle door de asielzoeker/diens gemachtigde**

Aan de asielzoeker en zijn gemachtigde wordt door de IND gemeld dat er een onderzoek door het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) wordt verricht. Indien de wettelijke beslistermijn van zes maanden dreigt te verstrijken door het starten van het onderzoek, wordt de gemachtigde hierover schriftelijk bericht. Indien de wettelijke beslistermijn van zes maanden niet is verstreken, wordt het individuele ambtsbericht meegestuurd bij het voornemen tot afwijzing indien dit aan de orde is. Is een inwilliging aan de orde, dan wordt het ambtsbericht aan betrokkenen kenbaar gemaakt bij de beschikking. De vragen die gesteld zijn kunnen volgens BZ en de IND pas meegedeeld worden aan de asielzoeker of diens gemachtigde nadat het individuele ambtsbericht is uitgebracht door BZ, dit om het onderzoek niet te verstoren.

<sup>32</sup>Dossier nr. 70

<sup>33</sup>Bedoeld wordt: individueel ambtsbericht

<sup>34</sup>Bedoeld wordt: individuele ambtsberichten

<sup>35</sup>Dossier nr. 106

Overigens is de beslismedewerker het aanspreekpunt binnen de IND voor de asielzoeker of zijn gemachtigde; de medewerkers van Bureau Land en Taal hebben over individuele zaken geen contact met asielzoekers of hun gemachtigden.

De meeste ambtsberichten ontkrachten het asielrelaas. In slechts 16% van alle gevallen waarin een ambtsbericht wordt afgegeven, volgt inwilliging van het asielverzoek (dit wordt nader uitgewerkt in paragraaf 3.2.3.1). Dat is misschien te verwachten, gegeven het feit dat de IND alleen een ambtsbericht aanvraagt als er twijfel bestaat over dat relaas en er geen andere mogelijkheden zijn om die twijfel te kunnen wegnemen. Toch zijn de reacties van asielzoekers en hun gemachtigde ongemeen fel. Zo stelde een asieladvocaat in een interview zelfs dat hij...

*“...nog nooit een positief IAB<sup>36</sup> [had] gezien”.*

In een zaak die in het dossieronderzoek werd betrokken<sup>37</sup> wordt over een ambtsbericht zelfs gezegd dat dit

*“belachelijk en verbijsterend”*

werd gevonden.

Asielzoekers en hun gemachtigden hebben geen enkele mogelijkheid, formeel noch informeel, om een inbreng te leveren bij de totstandkoming van een ambtsbericht. Zij kunnen pas achteraf, als het ambtsbericht er eenmaal ligt, proberen aan te tonen dat er iets niet klopt in dat ambtsbericht. Uit interviews met asieladvocaten is gebleken dat zij dit ten zeerste betreuren. Graag zouden zij ook concrete vragen of methoden van onderzoek voor een ambtsbericht willen aandragen. Dat zijn dan vragen waarvan de beantwoording het asielrelaas kan ondersteunen. Zij beklagen zich erover dat de door de IND gestelde vragen naar hun mening slechts tot doel hebben om het asielrelaas te ontkrachten.

*“Het is voorgekomen dat de rechtbank ‘de vloer aanveegt’ met een IAB,<sup>38</sup> soms met twee IAB’s die zijn uitgebracht in dezelfde zaak. Toch wordt de asielaanvraag in deze gevallen dan nog afgewezen omdat wordt getwijfeld aan het asielrelaas. Dit is onbegrijpelijk. Het lijkt erop alsof de IND in deze gevallen van meet af aan een bepaalde overtuiging heeft die zij probeert te staven met een IAB. Lukt dat niet, dan blijft de IND toch bij haar overtuiging en wijst het asielverzoek af.”*

Uit interviews met asieladvocaten bleek ook dat zij vinden dat in ambtsberichten soms geen antwoord wordt gegeven op alle door de IND gestelde vragen. Daarentegen wordt soms in ambtsberichten en onderliggende stukken ongevraagd aanvullende informatie verstrekt, die ineens bepalend lijkt voor de beslissing op het asielverzoek. Die aanvullende informatie is volgens hen in de regel suggestief van aard en moeilijk te weerleggen, maar soms ook innerlijk tegenstrijdig.

<sup>36</sup> IAB staat voor ‘individueel ambtsbericht’

<sup>37</sup> Dossier nr. 70

<sup>38</sup> IAB staat voor “individueel ambtsbericht”

Een door een asieladvocaat gegeven voorbeeld:

*Een asielzoeker die in zijn land van herkomst arts was, geeft in zijn asielrelaas aan dat hij is gevlucht omdat hij lid was van een verboden oppositiegroepering. Omdat hij arts was in een legerziekenhuis, wordt hij door de IND verdacht van oorlogsmisdaden, in casu mishandeling en marteling. Zijn asielverzoek wordt afgewezen, onder meer omdat in het memorandum dat ten grondslag ligt aan het ambtsbericht staat dat “Zij [bedoeld wordt: artsen] ... deze amputaties en brandmerkingen, gelet op hun loyale signatuur en prestigieuze positie, zonder tegenwerpingen hebben uitgevoerd.” Ondanks zijn lidmaatschap van de verboden oppositiegroepering, die in de stukken niet - althans niet zichtbaar voor de advocaat - wordt bestreden door de IND, wordt niet getwijfeld aan zijn in het memorandum gestelde “loyale signatuur”.*

Gegeven de gehanteerde procedure is het heel moeilijk om hetgeen gesteld wordt in een ambtsbericht te weerleggen, terwijl de onjuistheid volgens hen soms overduidelijk is.

Asielzoekers en hun gemachtigden kunnen zoals gezegd pas als het ambtsbericht eenmaal is vastgesteld proberen aan te tonen dat de inhoud daarvan niet juist is. Dat is moeilijk omdat zij het ambtsbericht pas laat in de procedure ontvangen – een ambtsbericht wordt tegelijkertijd met een voornemen aan de asielzoeker en zijn gemachtigde gestuurd – en zij hun tegenbewijs moeten indienen bij hun zienswijze (hiervoor staat maximaal vier weken). Standaard staat er voor het verstrekken door BZ van informatie na een Wob-verzoek vier weken vanaf de ontvangst van het verzoek, met de mogelijkheid van uitstel met vier weken.<sup>39</sup> De inhoud van via de Wob opgevraagde stukken kan dan ook niet betrokken worden in de zienswijze.

Tijdens een interview met het onderzoeksteam van de Nationale ombudsman deelde de IND mee dat wanneer de asielzoeker te weinig tijd heeft om zijn zienswijze op het voornemen te geven, hij uitstel kan vragen. Hij kan ook uitstel vragen als hij naar aanleiding van het ambtsbericht contra-expertise wil laten doen. Die contra-expertise hoeft niet binnen vier weken te zijn uitgevoerd. Afhankelijk van het dossier en de mate waarin een asielzoeker heeft gemotiveerd op welke termijn hij de resultaten van de contra-expertise en welke uitkomsten hij verwacht, verleent de beslisambtenaar al dan niet uitstel, aldus IND-medewerkers tijdens het interview.

Echter, tijdens het dossieronderzoek werd geen enkel dossier aangetroffen waarin een dergelijk uitstel was verleend. Wel werd er één dossier aangetroffen waar uit de stukken kon worden opgemaakt dat een verzoek om uitstel voor het indienen van de zienswijze dat was ingediend door de advocaat, juist niet was gehonoreerd.<sup>40</sup>

Uitstel voor een contra-expertise wordt volgens de interne werkinstructies van de IND niet verleend. Hierover staat in die werkinstructies:<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Artikel 6, tweede lid van de Wob

<sup>40</sup> Dossier nr. 58

<sup>41</sup> Werkinstructie IND 270A: 4.3



*“In beginsel staat het de vreemdeling vrij naar aanleiding van ieder onderzoek dat de IND door derden heeft laten doen een contra-expertise uit te laten voeren. Onder derden worden onder meer verstaan het Ministerie van Buitenlandse Zaken.....De vreemdeling wordt niet gewezen op de mogelijkheid van een contra-expertise. Binnen de geldende termijn van de zienswijze kan de vreemdeling eventuele resultaten van zijn contra-expertise kenbaar maken. Indien de vreemdeling om uitstel verzoekt voor het indienen van zijn contra-expertise wordt geen uitstel gegeven. De beschikking wordt na ommekomst van de termijn voor de zienswijze gemaakt. Reden hiervoor is dat hier bedoelde onderzoeksresultaten vastgestelde feiten betreffen, die op een door de rechter te controleren wijze tot stand zijn gekomen. Er bestaat derhalve geen reden de resultaten van de contra-expertise af te wachten.”*

Het is lastig, vaak zelfs ondoenlijk voor asielzoekers en hun gemachtigden om de inhoud van een ambtsbericht, dat als een feit wordt gepresenteerd en waarvan zij de onderbouwing niet hebben gezien, te weerleggen. De onderliggende stukken waarin die onderbouwing wordt geleverd, worden namelijk niet in hun geheel ter beschikking gesteld aan de asielzoeker en diens gemachtigde. BZ lakt passages weg uit onderliggende stukken die via een Wob-procedure worden opgevraagd als daaruit naar zijn mening methoden en technieken van onderzoek, bronnen en de identiteit van de bij het onderzoek betrokken personen bekend zouden kunnen worden.<sup>42</sup>

Soms geeft de formulering van een ambtsbericht en eventuele onderliggende stukken aanleiding om aan de juistheid ervan te twijfelen. Hoewel de inhoud juist zou kunnen zijn, wordt er bijvoorbeeld slechts gebruik gemaakt van één bron en de onderzoekstechniek wordt niet prijsgegeven.

Uit een door een asieladvocaat overgelegd dossier:

*Iemand vraagt asiel aan op grond van vrees voor vervolging door de autoriteiten in zijn land van herkomst, wegens lidmaatschap van een verboden organisatie. Hij heeft aangegeven dat hij daarvoor eerder gedetineerd is geweest. De IND vraagt aan BZ onder andere of deze man in zijn land gezocht wordt door de autoriteiten en of hij daarvoor gedetineerd is geweest. BZ brengt een ambtsbericht uit, waarin wordt gesteld dat uit onderzoek niet is gebleken dat betrokkene gedetineerd is geweest. Er staan volgens dit ambtsbericht ook geen rechtszaken open tegen betrokkene. Later wordt er – om voor de advocaat onduidelijke redenen – een tweede ambtsbericht uitgebracht waarin deze zin is geherformuleerd. In het tweede ambtsbericht staat nu ‘dat er geen aanwijzingen zijn dat tegen betrokkene ter zake rechtszaken open staan’. Uit het door de advocaat opgevraagde – gelakte – onderzoeksverslag blijkt dat het ambtsbericht is gebaseerd op slechts één bron, maar dat deze “gegeven de gebruikte onderzoekstechniek....echter wel als ‘hard’ [kan] worden aangemerkt.” De gebruikte onderzoekstechniek is door het lakwerk echter niet zichtbaar in het verslag. Uit de stukken betreffende een rechtshulpverzoek van de autoriteiten in het land van herkomst – in het bezit van de advocaat – blijkt dat er in ieder geval tegen betrokkene een strafrechtelijk opsporingsonderzoek liep, dat rechtstreeks verband hield met zijn lidmaatschap van de bedoelde verboden organisatie. Dit lijkt in tegenspraak met hetgeen werd gesteld in de genoemde ambtsberichten.*

Soms lijkt een onderzoek dat door een buitenlandse Post wordt uitgevoerd volgens een asieladvocaat wel erg amateuristisch. Hij gaf het volgende voorbeeld uit zijn praktijk:

<sup>42</sup> Een en ander wordt nader toegelicht in het volgende hoofdstuk onder “Wie heeft inzage in de onderliggende stukken bij een individueel ambtsbericht?”

*Ten behoeve van een onderzoek voor een individueel ambtsbericht wordt door de Post contact opgenomen met een advocaat in het land van herkomst, om na te vragen of de asielzoeker in kwestie cliënt is van die advocaat, ter verificatie van een deel van het asielrelaas. Deze advocaat is op zijn hoede en wimpelt de medewerker van de Post af. Hij is immers gebonden aan zijn geheimhoudingsplicht en weet niet precies wie hij aan de telefoon heeft. Het ambtsbericht vermeldt dat de persoon in kwestie géén cliënt is van de bewuste advocaat. Na ontvangst van het ambtsbericht is de asielzoeker zeer verbaasd. Zijn advocaat in Nederland belt in zijn opdracht met de bewuste advocaat in Turkije, en krijgt alsnog bevestiging dat meneer cliënt van hem was.*

### **2.1.7 Controle door de rechtbank**

De rechtbank kan de inhoud van een individueel ambtsbericht niet toetsen op juistheid. Immers, het onderzoek ter plaatse kan niet worden overgedaan en de deskundigheid van de rechter is een andere dan die van degene die het onderzoek daadwerkelijk heeft verricht. De rechter toetst het ambtsbericht en de onderliggende stukken op zorgvuldigheid en concludentie en zal in het bijzonder beoordelen of de inhoud van het ambtsbericht kan worden gedragen door de daaraan ten grondslag liggende stukken. Niettemin oordeelt de rechtbank in een beroepszaak soms dat een ambtsbericht geheel of gedeeltelijk niet aan het besluit van de IND ten grondslag had mogen liggen.<sup>43</sup> Naar aanleiding van een dergelijke uitspraak vraagt de IND vaak een nieuw ambtsbericht aan het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ).

#### **2.1.7.1 Controle door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) beschouwt individuele ambtsberichten als deskundigenberichten.<sup>44</sup> Dat brengt mee dat de Afdeling, in het geval een asielzoeker hoger beroep instelt, ambtsberichten slechts marginaal toetst. Evenals de rechtbank beoordeelt zij het ambtsbericht en de onderliggende stukken op zorgvuldigheid en concludentie en beoordeelt of de inhoud van het ambtsbericht kan worden gedragen door de daaraan ten grondslag liggende stukken.

Hierover stelde een asieladvocaat:

*“Omdat de Raad van State IAB’s<sup>45</sup> heeft aangemerkt als deskundigenbericht, zal hij nooit twijfelen aan de inhoud ervan. De ‘marginale toets’ is dan eigenlijk ‘geen toets’.”*

En ook:

*“Eigenlijk is de asielzoeker door de nieuwe Vreemdelingenwet benadeeld, omdat er nu alleen hoger beroep bij de Raad van State openstaat (en die toetst alleen marginaal), terwijl er voorheen bezwaar mogelijk was, dat veel inhoudelijker werd behandeld.”*

<sup>43</sup> Dossier nr. 58

<sup>44</sup> Onder meer uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak RvS van 11 oktober 2002 in zaak nr. 200204522/1

<sup>45</sup> Bedoeld wordt: individuele ambtsberichten

### **2.1.8 Controle door belangenorganisaties**

Belangenorganisaties krijgen gevraagd en ongevraagd individuele ambtsberichten voor commentaar en beoordeling door asieladvocaten toegestuurd. Daardoor hebben zij een goed beeld van wat er zoal in ambtsberichten staat. Door eigen contacten in diverse landen van herkomst hebben zij ook een beeld van de juistheid ervan. Soms leveren zij op verzoek van asielzoekers of hun gemachtigden ook tegenbewijs of bekostigen zij de kosten voor contra-expertise.

Tijdens interviews gaven zij er blijk van zich terdege bewust te zijn van het feit dat ambtsberichten slechts in een klein deel van alle asielprocedures worden opgesteld.<sup>46</sup> Ook erkennen zij dat hun in de regel pas om commentaar wordt gevraagd of om tegenbewijs te leveren in het geval er door de IND een negatieve beslissing wordt genomen op het asielverzoek, hetgeen hun beeld over de kwaliteit van ambtsberichten in negatieve zin zou kunnen beïnvloeden.

Bij wijze van voorbeeld stelde een belangenorganisatie meer in het bijzonder over buurtonderzoek het volgende:

*“...het [is] ons een raadsel waarom het nut van buurtonderzoek niet ter discussie staat. Buurtbewoners zullen snel geneigd zijn om te ontkennen dat zij de asielzoeker kennen of dat een bepaalde gebeurtenis heeft plaatsgevonden, juist om te voorkomen dat zij zelf problemen krijgen. Het lijkt wel alsof bij BZ op dit punt geen enkel inlevingsvermogen bestaat...”*

Uit het bezoek aan de buitenlandse Posten bleek dat betrokken medewerkers geen groot voorstander waren van buurtonderzoek. Echter, dat had een andere reden dan de hiervoor bedoelde; zij gaven aan dat buurtonderzoek onbedoeld de aandacht van plaatselijke autoriteiten en bekenden van de asielzoeker in kwestie kan trekken en daarom ook gevaarlijk kan zijn voor diegene die het onderzoek uitvoert.

### **2.1.9 Suggesties belangenorganisaties om totstandkoming te verbeteren**

Op grond van hun ervaringen hebben belangenorganisaties kritiek op de gang van zaken rond de totstandkoming van individuele ambtsberichten. Zij deden onder meer de volgende suggesties om te komen tot een verbetering van de totstandkoming van ambtsberichten:

- ▶ De asielzoeker zou zelf ook vragen of te raadplegen personen moeten kunnen aandragen voor het onderzoek ten behoeve van een ambtsbericht. Dat onderzoek wordt immers gedaan om hem te helpen in zijn bewijsnood. Waarom zou hij dan zelf niet vragen mogen aandragen die na onderzoek zijn verhaal zullen bevestigen?
- ▶ De IND zou de vragen, althans deels, kunnen voorleggen aan de asielzoeker. Het gaat vooral om zaken die met schriftelijke informatie kunnen worden

<sup>46</sup> In de onderzoeksperiode was de instroom asiel 4438, terwijl er 111 individuele ambtsberichten werden afgegeven.

Bron: Rapportage Vreemdelingenketen, Tweede Kamer, 19367

achterhaald over personen, familierelaties, straat- en plaatsnamen en dergelijke. Daarmee zou kunnen worden voorkomen dat er onnodige fouten worden gemaakt en/of tijd verloren gaat door simpele dingen als spelfouten.

- ▶ Er moeten kritische vragen over de totstandkoming kunnen worden gesteld, liefst door iemand van buiten de betrokken bestuursorganen. Dit is ook in lijn met de aanbevelingen van de Commissie Meijers inzake ‘special advocates’.
- ▶ De IND zegt ook de asielzoeker toe dat alles wat hij naar voren brengt vertrouwelijk wordt behandeld. Daarin past dan niet dat door de asielzoeker overgelegde stukken en pasfoto’s in het land van herkomst worden getoond of vragen worden gesteld aan buurtbewoners.

## **2.1.10 Dossievorming**

### **2.1.10.1 Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ)**

Bij BZ worden de dossiers die betrekking hebben op de aanvragen voor onderzoek ten behoeve van een individueel ambtsbericht in een apart, afgeschermd deel van het archief bewaard. Als er meerdere van dergelijke onderzoeken zijn verricht die betrekking hebben op een en dezelfde asielzoeker, worden deze samen in een dossier, onder hetzelfde dossiernummer, bewaard. Gezien het vertrouwelijk karakter van de stukken, zijn deze dossiers als regel uitsluitend toegankelijk voor medewerkers van DPV/AM die betrokken zijn bij het onderzoek. Daarnaast wordt een dossier eenmalig ter inzage gegeven aan een medewerker van de IND die de REK-check verricht. Op verzoek wordt daarnaast inzage in de dossiers verleend aan de Nationale ombudsman en aan leden van de Tweede Kamer.

In de dossiers bij BZ zit in ieder geval de aanvraag van de IND om het ambtsbericht met daarin de te beantwoorden vragen en ook de verslagen van het eerste en nader gehoor en relevante stukken die door de asielzoeker zijn overgelegd om zijn asielrelaas te staven, waaronder stukken waarvan de authenticiteit moet worden vastgesteld. Daarnaast zitten de correspondentie met de Post over het onderzoek (waaronder het onderzoeksmemorandum), het ambtsbericht en de REK-checkbrief in het dossier. Vaak zitten er ook (delen) van e-mailberichten en handgeschreven notities in de dossiers, maar dit is geen regel. In een aantal gevallen trof het onderzoeksteam van de Nationale ombudsman in de dossiers ook de beschikking aan van de IND en in een aantal gevallen een afschrift van een gerechtelijke uitspraak. Als er al eerder een ambtsbericht is afgegeven, zitten ook alle stukken die daarop betrekking hebben in het dossier.

Desgevraagd deelde BZ mee dat het initiatief om beschikkingen en gerechtelijke uitspraken aan BZ te sturen bij de IND ligt; BZ is uitsluitend verantwoordelijk voor de totstandkoming van een goed ambtsbericht. Wat met dit ambtsbericht wordt gedaan, is vervolgens een verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Justitie (de IND). Schrijvers weten in de regel niet wat de uitkomst is van de asielprocedure in de zaak

waarvoor zij het ambtsbericht schreven. Alleen als de IND een beschikking aan BZ stuurt en deze beschikking inhoudt dat het asielverzoek wordt ingewilligd, is dit voor de schrijver vaak reden om er nog eens het dossier op na te slaan om te zien welke rol het ambtsbericht heeft gespeeld in de procedure.

Tenslotte constateerde het team van de Nationale ombudsman tijdens het dossieronderzoek dat ook anderen soms toegang hebben tot de dossiers. Zo zat er in dossier een aantekening waarin het volgende werd vermeld:<sup>47</sup>

*“Tot mijn grote schrik kwam ik erachter dat het originele onderzoeksmemo met de te onderzoeken documenten in het dossier waren opgeborgen. Navraag bij het secretariaat leerde dat dit door een tijdelijk ingehuurd uitzendkracht gedaan moet zijn en door de enorme drukte niet opgemerkt is door de vaste krachten.”*

#### 2.1.10.2 Bij de IND

De dossiers van de IND zijn bedoeld om alle stukken die van belang zijn voor het nemen van een beslissing op een asielverzoek te verzamelen. Naast de asielaanvraag en verslagen van het eerste gehoor, het nader gehoor en eventuele aanvullende nadere gehoren, zitten er in de dossiers bij de IND stukken die zijn overgelegd door de asielzoeker om zijn asielrelaas te staven. Daarnaast bevindt zich bijvoorbeeld alle correspondentie met (de gemachtigde van) de asielzoeker in het dossier. Ook alle interne notities met betrekking tot de asielzaak worden in het dossier bewaard, waaronder de aanvraag voor een ambtsbericht. Als er een ambtsbericht is afgegeven, zit daarvan ook een kopie in het dossier. De IND beschikt niet over de ongelakte onderliggende stukken. Pas nadat een eventuele rechtszitting heeft plaatsgevonden en de rechter om inzage van de onderliggende stukken heeft gevraagd komen de – gelakte – onderliggende stukken in het dossier (zie verder in paragraaf 3.1.2).

De dossiers worden bewaard op de verschillende locaties van de IND en zijn uitsluitend toegankelijk voor medewerkers van de IND die betrokken zijn bij asielzaken. Mocht er een beroep of hoger beroep worden ingesteld, dan wordt het dossier kort voor de zitting ter beschikking van de procesvertegenwoordiging van de IND gesteld.

<sup>47</sup> Dossier nr. 90

## 2.2 **Beoordeling en conclusie**

### *Inleiding*

De IND stelt zich op het standpunt dat hij een individueel ambtsbericht bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) aanvraagt om de asielzoeker tegemoet te komen in zijn bewijsnood. De resultaten van dat onderzoek zouden dan ook daadwerkelijk van nut kunnen zijn voor de asielzoeker.

Het zou in de rede liggen dat asielzoekers dit alles ook waarderen. Maar niets is minder waar; asielzoekers en hun vertegenwoordigers beschouwen ambtsberichten eerder als een middel dat door de IND wordt ingezet om hun asielaanvraag af te wijzen. Hoewel aangenomen mag worden dat asielzoekers per definitie niet gelukkig zullen zijn met een ambtsbericht dat hun asielrelaas ontkracht en alleen hierom al kritiek zullen hebben op de kwaliteit van dat ambtsbericht, kan geconstateerd worden dat er tussen de bestuursorganen en asielzoekers en hun vertegenwoordigers over en weer sprake is van diverse misverstanden en van (soms groot) wantrouwen. Dat hoeft ook geen verbazing te wekken, nu uit het onderzoek van de Nationale ombudsman blijkt dat de betrokken bestuursorganen asielzoekers of hun vertegenwoordigers in het geheel niet betrekken in het onderzoek, soms (zeer) lang na de asielaanvraag een ambtsbericht (laten) opstellen – soms zelfs meerdere keren na elkaar – en aan de juistheid van de uitkomsten daarvan niet willen (laten) tornen.

Voordat het ambtsbericht wordt gebruikt door de IND, beoordeelt een medewerker van de IND of het ambtsbericht wat betreft de inhoud en de procedure zorgvuldig tot stand is gekomen en inhoudelijk inzichtelijk is. Deze beoordeling wordt ook wel aangeduid als de REK-check en is gebaseerd op een uitspraak van de Rechtseenheidkamer van de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage van 16 april 1998, waarin is bepaald dat onder een zorgvuldige voorbereiding in de zin van artikel 3:2 Awb ook inzage behoort in de stukken die geleid hebben tot een ambtsbericht.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State merkt ambtsberichten aan als 'deskundigenberichten'. Deze term betekent echter niet dat zij kunnen worden gelijk gesteld met 'geheel juiste berichten'. Zo worden bij de totstandkoming fouten gemaakt die leiden tot een onjuist of deels onjuist ambtsbericht. In 10% van alle in de onderzoeksperiode afgegeven ambtsberichten leidde dat bij de REK-check tot een gedeeltelijke afkeuring.

De REK-check is overigens slechts een marginale check; het onderzoek ter plaatse kan immers niet opnieuw worden gedaan. Het is niet uitgesloten dat er méér fouten worden gemaakt, die met behulp van deze REK-check niet kunnen worden ontdekt, bijvoorbeeld omdat deze niet blijken uit de onderliggende stukken. In dit verband valt op dat parallel onderzoek door Vertrouwenspersonen vaak noodgedwongen achterwege wordt gelaten, waardoor er geen goede controle is op de werkzaamheden van de Vertrouwenspersoon die bij het onderzoek werd ingeschakeld.

### ***‘Vertaling’ onderzoeksresultaten Posten naar individueel ambtsbericht***

De onderzoeksresultaten van de Posten worden door BZ (DPV/AM) vertaald naar een individueel ambtsbericht. Deze vertaalslag houdt in dat alle beschikbare informatie uit het onderzoek sterk wordt ingekort (vaak tot slechts één pagina) en dat alle informatie over bronnen, Vertrouwenspersonen en gebruikte onderzoeksmethoden en -technieken wordt geschrapt. Deze informatie staat uitsluitend in het aan het ambtsbericht ten grondslag liggende onderzoeksmemorandum met eventuele bijlagen en dit memorandum wordt niet aan de asielzoeker gegeven. Hiermee wordt door BZ en Justitie ten opzichte van de asielzoeker en diens gemachtigde onvoldoende invulling gegeven aan het motiveringsvereiste. Dit motiveringsvereiste houdt in dat het handelen van bestuursorganen feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering en in het bijzonder dat partijen in een procedure voldoende geïnformeerd zijn over alles wat relevant is om zinvol in de procedure op te kunnen komen voor hun belangen en rechten. De REK-check, waarin zoals gezegd wordt gecontroleerd of de inhoud van het ambtsbericht gedragen wordt door de onderliggende stukken en overigens inzichtelijk is, ondervangt dit gebrek aan motivering niet. Immers, alleen de REK-checker kent dan de motivering en de beslismedewerker van de IND, de asielzoeker en diens gemachtigde nog steeds niet, omdat BZ jegens hen altijd een beroep doet op de vertrouwelijkheid.

De uitwerking van de onderzochte procedure is op dit punt dan ook niet behoorlijk.

### ***Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) weigert te corrigeren***

Ook als in de REK-check een individueel ambtsbericht (gedeeltelijk) wordt afgekeurd is BZ lang niet altijd bereid en soms zelfs expliciet niet bereid tot het uitbrengen van een nieuw, gewijzigd of aanvullend ambtsbericht. Dit is ongerijmd. Tekenend voor de cultuur bij BZ is wel dat uit het dossieronderzoek bleek dat BZ in een voorkomend geval niet een rectificatie op een ambtsbericht uitbracht met als reden dat hiermee zou worden erkend dat alle ambtsberichten onjuiste informatie zouden kunnen bevatten, hetgeen ‘een ramp’ zou zijn voor de IND. Hiermee gaat BZ voorbij aan de gerechtvaardigde belangen van asielzoekers en wordt aan het redelijkheidsvereiste tekort gedaan. Dit vereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is. In het bijzonder betekent dit dat oneigenlijke argumenten de uitkomst van deze belangenafweging niet mogen bepalen. De Nationale ombudsman is van oordeel dat BZ ter zake niet behoorlijk handelt.

### ***Geen kwaliteitsborging REK-check***

Binnen de IND hebben alleen REK-checkers inzage in alle onderliggende stukken bij een individueel ambtsbericht. Uit het onderzoek is gebleken dat REK-checkers elkaars werk niet periodiek bij wijze van kwaliteitscheck controleren, geen standaard checklists hanteren bij hun werkzaamheden en in de REK-checkbrief niet aangeven welke criteria zij

bij de beoordeling hebben gebruikt. Hierdoor kunnen eenmaal gemaakte fouten in de REK-check niet meer worden gecorrigeerd.

Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen houdt in dat bestuursorganen hun administratieve beheer en organisatorisch functioneren inrichten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert. In het bijzonder houdt dit behoorlijkheidsvereiste in dat controleprocedures zoals bij de REK-check zodanig zijn ingericht en dat daarvan zodanig verslag wordt gedaan dat expliciet duidelijk is wat de waarde is van de uitgevoerde toetsing en dat geleerd kan worden van fouten uit het verleden. Nu controle en correctie op de REK-check niet is voorzien en onmogelijk is, komt de Nationale ombudsman tot het oordeel dat de werkwijze die gehanteerd wordt bij de REK-check onvoldoende waarborgen biedt voor het realiseren van de vereiste controlefunctie en daarom onzorgvuldig is.

### ***Streven naar afwijzing; de schijn tegen***

Tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman uitten asielzoekers en hun vertegenwoordigers meermalen het vermoeden dat de IND streeft naar afwijzing van asielverzoeken en daarbij individuele ambtsberichten inzet als een middel om dat doel te bereiken.

Bij de totstandkoming van een ambtsbericht wordt niet aan de asielzoeker bekend gemaakt wat het gewicht daarvan zal zijn bij de uiteindelijke beslissing op het asielverzoek. Daarbij komt nog dat de IND in de regel in hoger beroep gaat als de rechtbank een asielzoeker in het gelijk heeft gesteld, zelfs als de rechtbank oordeelde dat een ambtsbericht niet ten grondslag had mogen liggen aan de beslissing op asiel. Soms neemt de IND zelfs zonder de eventuele uitkomsten van een contra-expertise af te wachten een afwijzend besluit.

Door deze handelwijze schendt de IND het verbod op vooringenomenheid. Het verbod van vooringenomenheid houdt in dat bestuursorganen zich actief opstellen om iedere vorm van een vooropgezette mening of de schijn van partijdigheid te vermijden. In het bijzonder houdt dit vereiste in dat een bestuursorgaan er steeds naar streeft om bij de uitvoering van wet- en regelgeving zich zodanig op te stellen dat bij buitenstaanders in redelijkheid de overtuiging kan ontstaan dat het bestuursorgaan onbevangen en eerlijk tot besluiten komt. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de IND door haar wijze van handelen juist de schijn van vooringenomenheid tegen zich wekt en dat is niet behoorlijk. Ook het niet afwachten van de uitkomsten van een contra-expertise is niet behoorlijk.

### ***Geen uitstel voor contra-expertise***

De IND wijst asielzoekers en hun vertegenwoordigers niet op de mogelijkheid van contra-expertise en verleent geen uitstel voor het indienen daarvan. De motivering die de IND geeft als motivering bij deze gang van zaken dat de onderzoeksresultaten



vastgestelde feiten betreffen die op een door de rechter te controleren wijze tot stand zijn gekomen en dat er derhalve geen reden bestaat de resultaten van de contra-expertise af te wachten. Deze motivering is onjuist. De rechter kan namelijk de inhoud van een individueel ambtsbericht niet toetsen op juistheid. Immers, het onderzoek ter plaatse kan niet worden overgedaan en de deskundigheid van de rechter is een andere dan van degene die het onderzoek daadwerkelijk heeft verricht. De rechter toetst het ambtsbericht en de onderliggende stukken op zorgvuldigheid en concludentie en zal in het bijzonder beoordelen of de conclusie van het ambtsbericht kan worden gedragen door de daaraan ten grondslag liggende stukken.

Hiermee schendt de IND het vereiste van fair play. Het vereiste van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedure kansen te benutten. In het bijzonder houdt dit beginsel in dat de IND asielzoekers in de gelegenheid stelt om relevante informatie die in hun voordeel werkt tijdig in de procedure in te brengen. De Nationale ombudsman oordeelt dat het niet wijzen op de mogelijkheid van contra-expertise en het niet verlenen van uitstel voor het indienen daarvan niet behoorlijk is.

## **2.3 Aanbevelingen**

De Nationale ombudsman doet op basis van zijn bevindingen de volgende aanbevelingen:

### **2.3.1 Aan de minister van Buitenlandse Zaken**

- ▶ Erken dat individuele ambtsberichten soms onjuistheden of onduidelijkheden bevatten en breng zo nodig rectificaties uit;
- ▶ Heroverweeg het herschrijven van onderzoeksmemoranda tot ambtsberichten en verken de mogelijkheid om onderzoeksmemoranda in hun geheel aan beslismedewerkers van de IND ter beschikking te stellen (zoals in andere landen wel gebruikelijk is);
- ▶ Sta open voor kritiek; volg aanbevelingen uit de REK-check zo mogelijk op, of indien dit niet mogelijk is: motiveer dit en geef altijd inzage aan de asielzoeker en zijn gemachtigde in die motivering;
- ▶ Verwerk tekstsuggesties uit de REK-check in de ambtsberichten;
- ▶ Geef REK-checkers indien zij dit voor hun werk nodig achten meermalen toegang tot hetzelfde dossier;
- ▶ Houdt meer contact met belangenorganisaties en asieladvocaten en overweeg daartoe seminars te organiseren vergelijkbaar met die van 4 april 2007 over algemene ambtsberichten.

### **2.3.2 Aan de minister van justitie**

- ▶ Wees voortvarend bij het aanvragen van een individueel ambtsbericht. Wacht niet met een aanvraag als daar geen reden voor is;
- ▶ Spreek met BZ af dat onderzoeksmemoranda die ten grondslag hebben gelegen aan ambtsberichten aan de IND beschikbaar worden gesteld en tref zodanige maatregelen dat beslisambtenaren deze ten grondslag leggen aan de beslissing;
- ▶ Als de minister van Buitenlandse Zaken besluit de vertaalslag in stand te houden, verbeter dan de kwaliteit van de REK-check. Voer daartoe een standaard-aanpak en checklists in, laat REK-checkers periodiek elkaars werk beoordelen en verzamel gegevens over de uitkomst daarvan;
- ▶ Geef in de REK-checkbrief uitleg over de criteria die bij de REK-check worden gehanteerd;
- ▶ Doe naar aanleiding van de REK-check zo nodig tekstsuggesties ten behoeve van BZ;
- ▶ Wijs asielzoekers op de mogelijkheid van contra-expertise en geef hen waar nodig uitstel om de resultaten daarvan te betrekken in hun zienswijze.

## 3 Gebruik van individuele ambtsberichten

### 3.1 Bevindingen

#### 3.1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het gebruik van individuele ambtsberichten in de asielprocedure. Met ‘gebruik’ wordt in dit verband bedoeld op hoe de IND ambtsberichten betreft in zijn beslissingen op een asielaanvraag. Daarbij wordt ook aandacht geschonken aan termijnen.

#### 3.1.2 **Wie heeft inzage in een individueel ambtsbericht en de onderliggende stukken?**

De individuele ambtsberichten zelf worden altijd ter beschikking gesteld aan de asielzoeker en diens gemachtigde. Voor de onderliggende stukken die ten grondslag hebben gelegen aan het ambtsbericht gelden echter heel andere regels. Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) werkt met zogenoemde ‘gelakte stukken’ en ‘ongelakte stukken’. Uit die gelakte versies is in ieder geval informatie weggelaten waaruit volgens BZ kan worden opgemaakt welke de bij het onderzoek gebruikte methoden en technieken zijn, en wie de Vertrouwenspersonen zijn.

In zijn rapport uit 1998 deed de Nationale ombudsman de aanbeveling om actief er op toe te zien dat in een individueel ambtsbericht alleen relevante informatie wordt weggelaten wanneer daarvoor een dringende en toereikende reden bestaat.

Omdat het onderzoeksteam van de Nationale ombudsman inzage had in de dossiers van BZ en daarom kennis kon nemen van zowel gelakte als ongelakte stukken, kon tijdens het onderhavige onderzoek worden vastgesteld welke informatie daadwerkelijk door BZ wordt weggelakt. Het bleek niet alleen te gaan om de naam en functie van Vertrouwenspersonen, of zaken als de datum waarop buurtonderzoek is gedaan of om de vermelding van plaats en datum waarop een specifiek register in het land van herkomst is ingezien. Ook zijn bijvoorbeeld de volgende zaken weggelakt:

- ▶ Omschrijvingen van de verrichte werkzaamheden ten behoeve van het ambtsbericht;
- ▶ Redenen waarom een overgelegd document vals of niet-authentiek is bevonden en een verklaring voor het onderscheid tussen beide;
- ▶ Elke verwijzing naar specifieke deskundigheid en kwalificaties van bij het onderzoek ingeschakelde Vertrouwenspersonen en de wijze waarop deze zijn vastgesteld door de Post;
- ▶ Toelichting bij een passage in het ambtsbericht waarom ‘iets niet kon worden bevestigd’.

Alleen medewerkers van de Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken, Afdeling Asiel- en Migratiezaken van het Ministerie van BZ (DPV/AM) kunnen alle ongelakte stukken desgewenst meerdere keren inzien. Medewerkers op de Posten zien alleen die delen daaruit die met de vragen van de IND door DPV/AM worden doorgestuurd. Van de IND hebben alleen REK-checkers inzage in het gehele dossier met daarin de ongelakte stukken en dat slechts éénmalig. Beslisambtenaren en procesvertegenwoordigers van de IND mogen geen contact hebben over de onderliggende stukken met hun collega's die de REK-check uitvoeren. Zij zien alleen het ambtsbericht zelf en eventueel de gelakte onderliggende stukken. Dat laatste geldt ook voor asielzoekers en hun gemachtigden.

BZ is geen procespartij in rechtszaken over asielverzoeken, ook niet als daarin een ambtsbericht aan de orde is. Echter, omdat BZ het ambtsbericht uitbrengt en beschikt over de onderliggende stukken, kan de rechtbank aan BZ een verzoek doen om inzage in de onderliggende stukken van het ambtsbericht.<sup>48</sup> In geval van een beroep bij de rechtbank of hoger beroep bij de Afdeling ziet de zittingsrechter alleen de ongelakte onderliggende stukken als partijen daar toestemming voor geven.

Uit het dossieronderzoek bleek dat BZ ook strikt de hand houdt aan het lakken. Veelal levert dit niet-zelfstandig leesbare stukken op, waarvan op de volgende pagina ter illustratie een voorbeeld.<sup>49</sup>

Een belangenorganisatie deelde de Nationale ombudsman over de gelakte versies van de onderliggende stukken het volgende mede:

*“Die gelakte stukken, daar kun je helemaal niets mee. Dan zien wij een wit vel met een paar nummers erop. Dat is dan alles. Daar word je niet wijzer van.”*

### **3.1.3 Hoe wordt een individueel ambtsbericht in de asielprocedure gebruikt?**

Een individueel ambtsbericht wordt uitsluitend in een klein deel van alle asielprocedures uitgebracht, namelijk in die procedures waarin de IND twijfel had over de geloofwaardigheid van het asielrelaas of over de authenticiteit van de overgelegde documenten. De meeste ambtsberichten ontkrachten delen van het asielrelaas of trekken de authenticiteit van overgelegde documenten in twijfel. De inhoud van ambtsberichten wijzen in de regel op hiaten, vaagheden, ongerijmde wendingen en tegenstrijdigheden op het niveau van de relevante bijzonderheden in het asielrelaas, waardoor dit geen positieve overtuigingskracht meer heeft.

### **3.1.4 Gebruik door de IND**

Het individuele ambtsbericht kan, samen met de overige gegevens in het dossier van de IND, worden gebruikt om een beslissing over het asielverzoek te nemen (inwilligen of afwijzen). De IND vraagt alleen een ambtsbericht aan als de asielzoeker zelf niet de twijfels over zijn asielrelaas kan wegnemen en ook de IND dit binnen zijn eigen organisatie niet is gelukt. Een ambtsbericht is daarom erg belangrijk. Volgens de IND is de inhoud van een ambtsbericht niet allesbepalend, maar vaak wel doorslaggevend.

<sup>48</sup> Op grond van artikel 8:45 lid 2 van de Awb is BZ verplicht aan dit verzoek te voldoen. BZ vraagt in deze gevallen altijd aan de rechter om toepassing van artikel 8:29 van de Awb, zie verder bijlage 4.

<sup>49</sup> Dossier nr. 79

### 3. Onderzoekresultaten naar aanleiding van de gestelde vragen

1.

2.

3.

4.

3

*Een gelakt onderliggend stuk afgebeeld op 70% ware grootte.*

In de regel wordt er in een beschikking dan ook verwezen naar het ambtsbericht en één of meer onderdelen van de inhoud daarvan. Toch werden er in het dossieronderzoek ook zaken aangetroffen waarin het ambtsbericht geen rol bleek te hebben gespeeld in de beslissing. Dit was bijvoorbeeld het geval als de IND in verband met dreigende termijnoverschrijding een inwilligende beschikking had afgegeven, terwijl het onderzoek ten behoeve van het ambtsbericht nog liep. In de inwilligende beschikking staat dan een passage die verwijst naar dit nog lopende onderzoek en wordt gemeld dat na het bekend worden van de resultaten ervan eventuele vervolgstappen zullen worden genomen. Dit bleek in twee dossiers het geval.<sup>50</sup>

Tenslotte bleek uit het dossieronderzoek ook dat een ambtsbericht dat deels wordt afgekeurd in de REK-check, soms toch in zijn geheel wordt gebruikt bij de beslissing op asiel. Een voorbeeld:

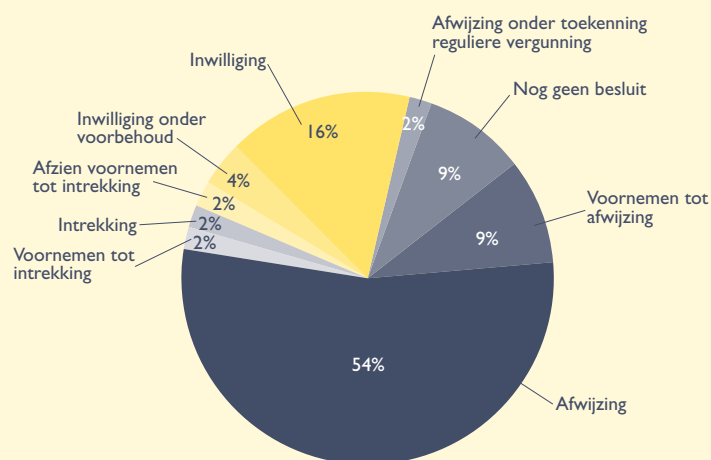
*In de REK-checkbrief wordt het ambtsbericht goedgekeurd met uitzondering van één passage. In deze passage wordt gesteld dat het niet gebruikelijk is dat een bepaalde organisatie dreigbrieven stuurt naar ondergeschikte personen. Uit het dossier van de IND blijkt dat de beslisambtenaar overweegt dat dit weliswaar minder gebruikelijk is, maar dat dit nog niet uitsluit dat het wel gebeurt. De afwijzende beschikking is mede op dit punt gebaseerd.<sup>51</sup>*

In de REK-checkbrief wordt het ambtsbericht goedgekeurd met uitzondering van één passage. In deze passage wordt gesteld dat het niet gebruikelijk is dat een bepaalde organisatie dreigbrieven stuurt naar ondergeschikte personen. Uit het dossier van de IND blijkt dat de beslisambtenaar overweegt dat dit weliswaar minder gebruikelijk is, maar dat dit nog niet uitsluit dat het wel gebeurt. De afwijzende beschikking is mede op dit punt gebaseerd.

### 3.1.4.1 Besluiten IND

Uit het dossieronderzoek, waarbij de dossiers van 45 afgegeven individuele ambtsberichten werden beoordeeld, bleek dat de volgende (voorbereidende) besluiten op asielaanvragen waren genomen door de IND:

Besluit IND na afgeven IAB	Aantal
Voornemen tot afwijzing	4
Afwijzing	24
Voornemen tot intrekking	1
Intrekking	1
Afzien voornemen tot intrekking	1
Inwilliging onder voorbehoud	2
Inwilliging	7
Afwijzing onder toekenning reguliere vergunning	1
Nog geen voornemen of besluit	4
<b>Totaal</b>	<b>45</b>



<sup>50</sup> Dossiers nr. 49 & 55

<sup>51</sup> Dossier nr. 41

Omdat uitsluitend in die asielzaken waarin twijfels bestaan een ambtsbericht wordt uitgebracht, wordt in deze asielzaken meer dan gemiddeld een voor de asielzoeker negatieve beslissing genomen. Van de 45 beoordeelde dossiers werd initieel in slechts zeven gevallen een beschikking afgegeven waarin het asielverzoek zonder meer werd ingewilligd (16%).<sup>52</sup> Dit aantal zou later uiteraard groter kunnen worden als er een hernieuwd asielverzoek in behandeling wordt genomen, een voornemen tot afwijzing alsnog leidt tot inwilliging, of na beroep of hoger beroep alsnog een inwilliging van het asielverzoek volgt. Tenslotte wordt nog opgemerkt dat het aantal inwilligende besluiten groter kan worden als een aantal van de in het dossieronderzoek betrokken asielaanvragen wordt gehonoreerd op grond van de pardonregeling.

### **3.1.5 Controle op gebruik door asielzoekers**

Een individueel ambtsbericht is voor asielzoekers erg belangrijk, want vaak doorslaggevend in hun asielzaak. Zij kunnen een ambtsbericht gebruiken om de geloofwaardigheid van hun asielrelaas aan te tonen. Echter, zij krijgen pas laat in de procedure dit ambtsbericht te zien. In het geval het voornemen bestaat om hun asielverzoek af te wijzen zullen zij er in de regel alles aan willen doen om de kwaliteit van het ambtsbericht in twijfel te trekken en zo het gebruik daarvan door de IND (en vervolgens door de rechter) te voorkomen. Asielzoekers en hun gemachtigden beklagen zich erover dat ambtsberichten worden aangemerkt als deskundigenbericht en dat juist daarom de kwaliteit niet ter discussie staat.

Een gemachtigde:

*“...Als van een deel van een IAB<sup>53</sup> onomstotelijk komt vast te staan dat het niet klopt, oordeelt de rechter in de regel dat hiermee de rest van het ambtsbericht nog niet ongeloofwaardig is (dus waar). Omgekeerd geldt dat als een deel van een asielverhaal ongeloofwaardig is, daarmee het gehele asielverhaal als ongeloofwaardig wordt aangemerkt...”*

Hoewel zij het betreuren dat zij geen enkele inbreng hebben bij de totstandkoming van ambtsberichten in die zin dat zij ook vragen zouden mogen aanleveren voor het onderzoek, vinden zij het minstens net zo vervelend dat sommige vragen daarin niet beantwoord worden (omdat onderzoek bijvoorbeeld niet mogelijk was). Ook de aanvullende informatie die soms door BZ in ambtsberichten wordt opgenomen zien zij met wantrouwen tegemoet. Zij vragen zich af wat daarvan de waarde is en betreuren het dat juist deze aanvullende informatie vaak beslissend lijkt te zijn voor het besluit op de asielaanvraag.

Zo werd in het dossieronderzoek een zaak aangetroffen waarbij in de aanvullende informatie in het ambtsbericht was opgenomen dat betrokkene zijn land op legale wijze had verlaten (met paspoort en met uitreistoestemming van de autoriteiten). Dit feit woog zwaar voor de uiteindelijke beslissing. In de beschikking staat daarover:

<sup>52</sup> Het gaat om de volgende dossiers: 40, 52, 53, 90, 103, 108, 109

<sup>53</sup> Bedoeld wordt: een individueel ambtsbericht

“Overigens zij opgemerkt dat betrokkene op legale wijze zijn land van herkomst heeft verlaten.”

In een notitie in het dossier van de IND staat het nog scherper geformuleerd:

“Het ind AB<sup>54</sup> is zeer duidelijk (-) wordt niet gezocht en is destijds zelfs met toestemming op legale wijze uitgereisd.” ....“Een legale uitreis rijmt niet met gezocht worden door de autoriteiten.”<sup>55</sup>

### 3.1.6 Controle op gebruik door de rechtbank

Als een asielzoeker het niet eens is met het besluit van de IND dat op zijn asielverzoek is genomen (met andere woorden: dat zijn asielverzoek is afgewezen) kan hij in beroep gaan bij de rechtbank.<sup>56</sup> In dat geval vraagt de rechtbank bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) de onderliggende stukken bij het individuele ambtsbericht op. Als de onderliggende stukken binnenkomen en er door Buitenlandse Zaken om gehele of gedeeltelijke geheimhouding wordt gevraagd, beoordeelt een daartoe speciaal aangewezen 8:29 Awb-rechter, niet zijnde de beslisrechter, of het beroep op geheimhouding terecht is. Deze rechter ziet de stukken in en neemt een beslissing over het verzoek om geheimhouding. Deze beslissing wordt aan BZ en aan partijen (IND en asielzoeker) verzonden. Als het verzoek wordt gehonoreerd, wordt ook aan partijen gevraagd of zij al dan niet de in artikel 8:29, vijfde lid, Awb bedoelde toestemming verlenen om mede op grond van de onderliggende – geheime – stukken uitspraak te doen.

Deze procedure, waarbij twee rechters worden ingeschakeld, is gekozen om de vertrouwelijkheid van zaken die naar hun aard vertrouwelijk moeten worden behandeld te verzekeren. Ook moet deze procedure, uitgaande van het principe van *equality of arms*, volgens BZ voorkomen dat wanneer bijvoorbeeld de asielzoeker niet akkoord gaat met het betrekken van de onderliggende stukken in de uitspraak, de rechter die de stukken al integraal ongelakt heeft gezien de inhoud daarvan wellicht onbewust toch zou laten meewegen in zijn uitspraak.

Een enkele asieladvocaat geeft, soms om principiële redenen (met verwijzing naar het beginsel van *equality of arms*), aan de rechter juist geen toestemming om de ongelakte onderliggende stukken bij het oordeel in de zaak te betrekken. Maar bijna alle asieladvocaten geven die toestemming wel. De IND geeft de bedoelde toestemming als regel, zodat de rechtbank kan beoordelen waarom een asielverzoek werd afgewezen.

Na de tussenbeslissing over het verzoek om geheimhouding van de onderliggende stukken bij een ambtsbericht, wordt zoals gezegd door de rechtbank aan partijen en aan BZ toestemming gevraagd om uitspraak te doen mede op basis van het ambtsbericht en alle onderliggende stukken. Als deze toestemming door partijen en door BZ wordt verleend, dan krijgt de beslisrechter (dit is zoals gezegd een andere rechter dan die eerder bedoelde rechter die oordeelt over de vertrouwelijkheid op grond van

<sup>54</sup> Bedoeld wordt: individueel ambtsbericht

<sup>55</sup> Dossier nr. 96

<sup>56</sup> Sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 staat er geen bezwaar meer open.



artikel 8:29 jo artikel 8:45 Awb) alle stukken; de IND en de asielzoeker hebben dan al de gelakte stukken van BZ toegezonden gekregen. Wordt de toestemming door één van de partijen of door BZ onthouden, dan krijgt de beslisrechter de onderliggende ongelakte stukken niet te zien. De procespartijen en de rechter beschikken dan alleen over de gelakte stukken.

Medewerkers van de rechtbank deelden mee dat het in het verleden is voorgekomen dat de artikel 8:29 Awb rechter een beroep op vertrouwelijkheid niet terecht vond. Als BZ het hier niet mee eens is (en dus niet wil dat gedeeltes/passages ongelakt ter kennisneming van partijen komen) dan kan hij de onderliggende stukken in hun geheel terug trekken.

Voorbeeld van deze handelwijze is een uitspraak van de rechtbank uit januari 2007.<sup>57</sup> In deze zaak betwistte de asielzoeker de inhoud van een ambtsbericht gemotiveerd. Bij beslissing van 1 mei 2006 achtte de rechtbank (in casu de artikel 8:29 Awb rechter) de beperking van de kennisneming van de onderliggende stukken tot de rechtbank, waar BZ om had verzocht, niet gerechtvaardigd. De rechtbank vond dus dat ook partijen (asielzoeker en IND) inzage moesten hebben in de ongelakte onderliggende stukken. Dit heeft BZ geweigerd, waarbij hij verzocht de stukken te retourneren. Vervolgens heeft de IND de rechtbank verzocht wèl het ambtsbericht, maar dan zonder de onderliggende stukken, te betrekken in de uitspraak. Hierover zei de beslisrechter in de uitspraak:

*“De minister van Buitenlandse Zaken heeft hierdoor het de rechtbank onmogelijk gemaakt de betwisting van de inhoud van het individueel ambtsbericht te beoordelen in het licht van de onderliggende stukken. Het voorgaande dient voor rekening van de verweerder te komen aangezien verweerder de minister van Buitenlandse Zaken als deskundige heeft ingeschakeld.”*

Vervolgens verklaarde de rechtbank het door de asielzoeker ingestelde beroep gegrond.

BZ stelde in interviews dat de rechtbank steeds kritischer wordt, en vaker dan voorheen van oordeel is dat teveel informatie is weggelakt. Moet een gelakt stuk op basis van de tussenbeslissing worden aangepast – lees: er moet meer ongelakt worden weergegeven – dan conformeert BZ zich volgens eigen zeggen aan de tussenbeslissing van de rechter en stuurt dan de minder gelakte stukken aan de procespartijen en de rechter toe.

In beroepszaken waarin ook de inhoud van een ambtsbericht speelt, wordt door de rechter soms getwijfeld aan de volledigheid en juistheid van een ambtsbericht. Naar aanleiding van dergelijke twijfel wordt in de regel door de IND om een nieuw ambtsbericht gevraagd, ter verduidelijking of aanvulling van het eerdere ambtsbericht. Tijdens het dossieronderzoek is geconstateerd dat dit voorkomt.

In een aantal van de onderzochte dossiers<sup>58</sup> bevonden zich uitspraken in beroep (alle ingesteld door de asielzoekers in kwestie), waarbij de rechtbank van oordeel was dat nader onderzoek – naar aanleiding van een eerder uitgebracht ambtsbericht – nodig was.

<sup>57</sup> JV 2007/113, rechtbank 's-Gravenhage, zp. Haarlem, uitspraak 10 januari 2007

<sup>58</sup> Dossiernrs. 9, 27, 34 en 35

In deze zaken werd vervolgens een nieuw ambtsbericht door de IND aangevraagd bij BZ.  
In alle gevallen volgde alsnog een afwijzende beschikking.

*In één van deze zaken oordeelde de rechter dat de inhoud van het ambtsbericht deels niet overeenkwam met openbare bronnen, zoals rapportages van Human Rights Watch. De rechtbank verklaarde het beroep gegrond. Vervolgens werd een tweede ambtsbericht uitgebracht en volgde wederom een afwijzende beschikking van de IND.*

*In een ander dossier bracht de asielzoeker een brief in van een mensenrechtenorganisatie in het land van herkomst, die de inhoud van het in zijn zaak uitgebrachte ambtsbericht tegenspreekt. De rechtbank oordeelde dat deze brief concrete aanknopingspunten bood voor twijfel aan het ambtsbericht. Vervolgens werd een tweede ambtsbericht uitgebracht. Dit ambtsbericht twijfelt aan de authenticiteit van de ingebrachte brief. Hoewel in dit ambtsbericht het bestaan van de bedoelde mensenrechtenorganisatie wordt erkend, wordt ook gesteld dat dit geen vooraanstaande of bekende organisatie is die een rol kan spelen in het mensenrechtencircuit ter plaatse. Daarop werd het asielverzoek alsnog door de IND afgewezen.*

*Twee andere zaken betroffen tweede asielaanvragen, nadat de asielzoekers in kwestie in het bezit waren gekomen van documenten die alsnog hun asielrelaas zouden kunnen onderbouwen.*

*De voorzieningenrechter oordeelde dat deze stukken mogelijk aan de eerdere – afwijzende – beslissing op asiel afbreuk konden doen. Hierop werden vervolgens nieuwe ambtsberichten uitgebracht. Daarin werd gesteld dat de nieuwe ingebrachte stukken deels vals waren en deels wel authentiek, maar dat hiervan de inhoud niet op juistheid kon worden getoetst. Hierop werd de aanvraag wederom door de IND afgewezen.*

Tenslotte werd door een belangenorganisatie een uitspraak in beroep overgelegd<sup>59</sup> die niet was betrokken in het dossieronderzoek. Hierin maakt de rechtbank korte metten met het ambtsbericht. De rechtbank laakt het ontbreken van informatie over de hoedanigheid en/of functie van de in het onderzoek betrokken Vertrouwenspersoon, het ontbreken van informatie over methoden en technieken van onderzoek en het gebruik van slechts één enkele bron.

### **3.1.7 Controle op gebruik door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State toetst besluiten van de IND (waaronder die waarin een ambtsbericht aan de orde is) slechts marginaal. Bij marginale toetsing laat de rechter het in beginsel aan de IND over te bepalen wat hij juist vindt. Pas indien die beslissing kennelijk onredelijk is, verklaart de Afdeling het door de asielzoeker ingestelde hoger beroep gegrond.

Uit het advies van de Commissie Evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000 blijkt dat de marginale toetsing die de Afdeling verricht, wordt gezien als nadelig voor de rechtsbescherming van asielzoekers. De Commissie becijferde onder meer dat de Afdeling in zeventig procent van de zaken de minister in het gelijk stelt wanneer de minister in hoger beroep gaat, en in vijf procent van de zaken de vreemdeling in het gelijk stelt wanneer die in hoger beroep gaat.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Uitspraak 's-Gravenhage, zittingsplaats Haarlem van 4 juli 2006, LJN AY6641

<sup>60</sup> "Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, de asielprocedure", 2006

Het onderzoeksteam heeft 32 uitspraken van de Afdeling uit de periode 2006 medio 2007 bekeken waarin een individueel ambtsbericht aan de orde was.<sup>61</sup> Het merendeel van deze uitspraken betrof een Wob-verzoek inzake onderliggende stukken bij een ambtsbericht en vier zaken betroffen een inhoudelijke behandeling van het asielverzoek, inclusief de kwaliteit van het ambtsbericht, waarbij ook het niet openbaar maken van onderliggende stukken aan de orde was.

In al de zaken die betrekking hadden op een Wob-verzoek wees de Afdeling het verzoek van de asielzoeker om de weggelakte passages aan hem openbaar te maken, in beroep af. In al deze uitspraken oordeelde de Afdeling dat het recht op openbaarmaking op grond van de Wob uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering dient, en dat de Wob dit belang ook vooronderstelt. Daarom kan volgens de Afdeling geen onderscheid worden gemaakt naar gelang de persoon of de oogmerken van de verzoeker. De rechter is er dan van uitgegaan dat bij de belangenafweging in het kader van de Wob, alleen het algemene of publieke belang bij openbaarmaking wordt betrokken, en ook de belangen die door de weigeringgronden worden beschermd, en niet het belang dat de asielzoeker stelt te hebben bij openbaarmaking ervan, ook al is dit voor hem van groot gewicht.

Daarnaast stelde de Afdeling vast (na met toepassing van artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb kennis te hebben genomen van de niet openbaar gemaakte tekstpassages) dat de belangen waarop de minister zich had beroepen bij de informatie in deze passages daadwerkelijk aan de orde waren. Reden hiervoor was volgens de Afdeling dat deze tekstpassages betrekking hebben op de identiteit en hoedanigheid van geraadpleegde bronnen en bij het onderzoek ingeschakelde vertrouwenspersonen, alsmede het tijdstip, de locatie en de wijze van onderzoek.

Onder verwijzing naar eerdere uitspraken vond de Afdeling dan ook dat de minister het algemene belang zwaarder mocht laten wegen dan het belang van openbaarheid, en dat de minister daarom in redelijkheid openbaarmaking van deze passages achterwege mocht laten.

In vijf van de beoordeelde uitspraken gaf de Afdeling ook een oordeel over de kwaliteit van het ambtsbericht.

De eerste uitspraak<sup>62</sup> betreft een zaak waarin de staatssecretaris van Justitie (de IND) hoger beroep instelde tegen een door de asielzoeker gewonnen beroep bij de rechtbank. Hierin overwoog de Afdeling, onder verwijzing naar eerdere uitspraken, onder andere van 12 oktober 2001, dat een ambtsbericht van de minister van BZ kan worden aangemerkt als een deskundigenadvies aan de minister van Justitie. Daartoe behoort het op een onpartijdige, objectieve en inzichtelijke wijze informatie te verschaffen, onder aanduiding waaraan deze is ontleend en, voor zover mogelijk en verantwoord, onder vermelding van de bronnen. Wanneer aan deze eisen is voldaan, mag de minister bij de besluitvorming op asielaanvragen van de juistheid van die informatie uitgaan, tenzij concrete aanknopingspunten bestaan voor

<sup>61</sup> Nota bene: de Afdeling publiceert, op enkele uitzonderingen na, uitspraken in vreemdelingenzaken niet. De beoordeelde uitspraken zijn deels verkregen via openbare bronnen en deels via aan het onderzoeksteam door belangenorganisaties en asieladvocaten overgelegde uitspraken.

<sup>62</sup> Uitspraak van 13 maart 2007, 2006 07845

twijfel aan de juistheid of volledigheid ervan. Bij het ontbreken van dergelijke aanknopingspunten is de rechterlijke toetsing in beginsel beperkt tot de vraag of een individueel ambtsbericht voldoet aan de genoemde voorwaarden. De Afdeling overwoog verder dat als de omstandigheid dat de identiteit en de hoedanigheid van de vertrouwenspersoon niet ten volle blijken uit de onderliggende stukken bij het ambtsbericht, dit niet betekent dat het ambtsbericht niet op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen.<sup>63</sup>

Volgens de Afdeling heeft de rechtbank onvoldoende aangegeven waarom de minister er niet van mocht uitgaan dat de minister van Buitenlandse Zaken de vertrouwenspersoon zorgvuldig heeft geselecteerd en aanleiding had moeten zien om nadere informatie over die persoon te vragen. Hierbij verwijst de Afdeling naar de REK-check, waarmee de minister inzage heeft verkregen in de stukken die aan het ambtsbericht ten grondslag liggen. Hierbij werd geoordeeld dat het ambtsbericht wat betreft de inhoud en de procedure zorgvuldig tot stand is gekomen en inhoudelijk inzichtelijk is.

De Afdeling ging vervolgens inhoudelijk op de zaak in en overwoog dat de minister kon stellen dat de vreemdelingen geen afdoende verklaring hebben gegeven voor het ontbreken van documenten ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en reisroute, zodat afbreuk werd gedaan aan de geloofwaardigheid van het asielrelaas. De Afdeling vond dat de brief van een familielid (die de asielzoekers hebben ingebracht) geen concrete aanknopingspunten bood om aan de juistheid of volledigheid van het ambtsbericht te twijfelen, omdat deze brief niet uit een objectieve bron afkomstig was en dus niet als een feit kon worden aangemerkt, waarmee bij de beoordeling van het beroep rekening moet worden gehouden.

In de tweede uitspraak<sup>64</sup> in hoger beroep dat was ingesteld door de asielzoeker, na een eerder door hem verloren beroep voor de rechtbank, wees de Afdeling – met een vergelijkbare overweging als hiervoor in de Wob-beroepen weergegeven – het beroep van de asielzoeker af. De asielzoeker had aangegeven dat uit de aan hem verstrekte stukken bleek dat het ambtsbericht inhoudelijk onjuist is en dat de stukken vragen oproepen over de betrouwbaarheid van de Vertrouwenspersonen en het onderzoek. Ook vond de asielzoeker dat ten onrechte geen inlichtingen worden verschaft over bijvoorbeeld de kring waarbinnen het onderzoek heeft plaatsgevonden zodat hij niet kan nagaan of hij gevaar loopt. Verder gaf hij aan dat de Afdeling in asielzaken veel waarde hecht aan de ambtsberichten, maar dat hij als gevolg van het ontbreken van informatie hieromtrent de deskundigheid van de opstellers van een ambtsbericht niet kan vaststellen, zodat geen sprake is van een eerlijk proces, als bedoeld in artikelen 6 en 13 EVRM. Volgens de Afdeling echter, kon het specifieke belang van de asielzoeker, dat verband houdt met zijn asielprocedure, niet worden betrokken in deze afweging. De Afdeling overweegt naar aanleiding van het beroep van de asielzoeker op de beginselen van 'fair trial' en 'equality of arms' dat in het kader van de in artikel 8:29 van de Awb voorziene procedure een toetsing plaatsvindt van de besluitvorming door de minister die niet alleen een procedurele controle maar ook een inhoudelijke rechtmatigheidscontrole omvat, zodat sprake is van een volledige rechterlijke toetsing van het bestreden besluit. De in artikel 8:29 van de Awb neergelegde waarborgen verzekeren dat de gevulde procedure niet in strijd is met de door appellant ingeroepen beginselen, aldus de Afdeling.

De derde uitspraak<sup>65</sup> betrof een zaak waarin twee ambtsberichten waren uitgebracht. Volgens de rechtbank waren bepaalde delen daaruit onjuist en had de minister van Justitie niet zonder nader onderzoek aan de verklaringen en overgelegde documenten daarover van de asielzoekers in kwestie voorbij mogen gaan. De Afdeling oordeelde echter dat de rechtbank niet heeft onderkend dat een bepaald document volgens één van de ambtsberichten vals was en dat de bedoelde verklaringen en overgelegde documenten daar niets aan afdeden. De Afdeling achtte het hoger beroep van de Staatssecretaris kennelijk gegrond.

<sup>63</sup> Onder verwijzing naar eerdere uitspraken, onder andere van 14 mei 2004 en 16 oktober 2006, 2006 03287

<sup>64</sup> Uitspraak van 3 mei 2006, 2006 07255

<sup>65</sup> Uitspraak van 5 juni 2007, nr. 2007 01691

In de vierde uitspraak<sup>66</sup> oordeelde de Afdeling dat asielaanvragen van personen uit Syrië, die worden afgewezen op grond van een ambtsbericht waarin wordt vermeld dat de vreemdeling niet wordt gezocht door de Syrische autoriteiten, niet enkel op grond van dit punt kunnen worden afgewezen.

In deze zaak moest het ambtsbericht uit 2003 (waarin stond dat de asielzoeker niet werd gezocht door de autoriteiten) volgens de Afdeling als achterhaald worden beschouwd.

In de vijfde uitspraak<sup>67</sup> was sprake van twee ambtsberichten. Het tweede ambtsbericht spreekt het eerste ambtsbericht op bepaalde punten tegen. De Afdeling oordeelde in hoger beroep dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat informatie in het eerste ambtsbericht niet juist is. Dit brengt volgens de Afdeling echter niet met zich mee dat beide ambtsberichten niet op zorgvuldige wijze zijn tot stand gekomen en evenmin dat de minister van Justitie aan het eerste ambtsbericht geen betekenis mocht hechten. De bevindingen in het eerste ambtsbericht zijn namelijk afkomstig van een andere bron dan het tweede ambtsbericht.

Een advocaat stelde:

*“Wat de Raad van State precies doet als er een hoger beroep wordt ingesteld is onduidelijk. Het lijkt wel een grote zwarte doos. Je stopt er iets in en dan moet je afwachten wat eruit komt. Ze orakelen er maar op los, maar toevallig wel altijd in het voordeel van de overheid. De Raad van State komt in hoger beroep in de regel tot geheel andere conclusies dan rechtbanken. Daar waar rechtbanken nog wel eens commentaar hebben op de inhoud van een ambtsbericht en soms verwijzen naar ondeugdelijkheid van onderliggend materiaal of methoden en technieken van onderzoek, komt dat bij de Raad van State nooit voor.”*

Overigens was er in de genoemde periode ook een hoger beroepsprocedure aanhangig bij de Afdeling waarin de IND juist géén twijfel had over de onjuistheid van het asielrelaas en daarom géén ambtsbericht had aangevraagd. De rechtbank had eerder geoordeeld dat de minister van Justitie niet zonder nader onderzoek kon stellen dat het vermoeden van de asielzoekster dat zij werd gezocht door de autoriteiten, niet reëel was, omdat zij hierover objectief verifieerbare gegevens naar voren had gebracht. Ook na deze uitspraak was er geen ambtsbericht aangevraagd.

De Afdeling deed op 11 april 2007 vervolgens uitspraak in hoger beroep dat het niet aan de minister dan wel staatssecretaris van Justitie is om in het kader van de positieve overtuigingskracht van het asielrelaas nader te onderzoeken of het vermoeden dat de vreemdeling aan de feiten ontleent, plausibel is, maar dat de vreemdeling dit zelf aannemelijk moet maken.

In het dossieronderzoek werden geen zaken aangetroffen die reeds bij de Afdeling voor hoger beroep waren aangemeld. Gezien het beperkte verloop van tijd sinds de onderzoeksperiode was dit ook niet mogelijk. De hiervoor aangehaalde uitspraken van asieladvocaten konden dan ook niet met behulp van bevindingen uit het dossieronderzoek worden getoetst.

<sup>66</sup> Uitspraak van 1 december 2006, nr. 2006 06306

<sup>67</sup> Uitspraak van 8 augustus 2006, nr. 2005 10058 en 2005 10062, NAV 2006/31

### **3.1.8 Suggesties belangenorganisatie om gebruik te verbeteren**

Een belangenorganisatie deed onder meer de volgende suggesties om de kwaliteit van het gebruik van individuele ambtsberichten te verbeteren:

- ▶ Het is denkbaar dat de IND na hoor/wederhoor met de asielzoeker zijn voornemen aanpast, nog voordat het voornemen of besluit wordt genomen. De asielzoeker moet daarom kunnen reageren op het ambtsbericht in het kader van hoor/wederhoor. Het ambtsbericht zou dan eigenlijk ook eerder dan pas met het voornemen tot afwijzing aan de asielzoeker moeten worden gezonden.
- ▶ De marginale toets van de rechter zou uitgebreider moeten zijn. De rechter zou in ieder geval moeten bekijken of de IND verschillende bronnen heeft gebruikt in het geval een bepaalde vraag is beantwoord met behulp van mondeling verstrekte informatie.
- ▶ Er moet een balans worden gevonden tussen wat er in een ambtsbericht en in de onderliggende stukken staat en wat er van die onderliggende stukken in ongelakte vorm aan de asielzoeker ter beschikking wordt gesteld.
- ▶ Meer openheid van BZ is gewenst. Door de gesloten houding wordt veel, misschien onnodig, argwaan gewekt en wordt men wantrouwend. Het lijkt erop dat BZ zelf ook iets meer openheid voorstaat. De in de algemene inleiding genoemde bijeenkomst van 4 april 2007 bij BZ is door belangenorganisaties en asieladvocaten als bijzonder positief ontvangen. Een dergelijke bijeenkomst over ambtsberichten zou hogelijk op prijs worden gesteld.

### **3.1.9 Termijnen**

#### **3.1.9.1 Beslistermijn**

Er gelden wettelijke termijnen waarbinnen het besluit op een asielaanvraag tot stand moet komen. De asielaanvraag moet op grond van artikel 42 lid 1 Vw binnen zes maanden worden behandeld. Bij onderzoek door derden kan op grond van artikel 42 lid 4 Vw deze termijn met maximaal nog eens zes maanden worden verlengd. Hoewel dus het besluit uiterlijk binnen een jaar moet zijn genomen, duurt het in de regel veel langer voordat dit besluit er ook daadwerkelijk ligt. Zo trad er in het verleden regelmatig (grote) vertraging op bij de IND bij de afhandeling van verzoeken. Ook kan de asielzoeker verschillende procedures na elkaar voeren, waardoor er iedere keer opnieuw een beslistermijn gaat lopen. Daarnaast komt het wel eens voor dat de asielzoeker later in de procedure stukken inbrengt. Dit heeft tot gevolg dat de IND – als hij twijfelt aan de authenticiteit van die stukken – alsnog een individueel ambtsbericht aanvraagt als de procedure al vergevorderd is en de wettelijke termijn al bijna is verstreken. In het dossieronderzoek werden zeven zaken aangetroffen die betrekking hadden op een asielzoeker die voor 2000 zijn (eerste) asielverzoek had ingediend.

In het dossieronderzoek werden twee dossiers<sup>68</sup> aangetroffen waarin wegens dreigende termijnoverschrijding een besluit was genomen nog voordat de resultaten van het onderzoek ten behoeve van het ambtsbericht bekend waren geworden. De beschikkingen in deze zaken openen met de mededeling dat het asielverzoek is ingewilligd. Pas bij nadere beschouwing blijkt dat in de beschikkingen ook is vermeld dat de IND na bekendwording van de resultaten van het onderzoek alsnog de verblijfsvergunning kan intrekken op grond van de artikelen 32 en 35 van de VW2000. Inmiddels bleek één van de bedoelde dossiers<sup>69</sup> te zijn overgedragen aan de unit intrekkingen van de IND.

Over het nakomen van de beslistermijn staat in IND-Werkinstructie 207A het volgende:

*“Indien tegen het verstrijken van de (verlengde) beslistermijn de onderzoeksresultaten niet zijn ontvangen en evenmin op korte termijn kunnen worden verwacht, dient als volgt te worden gehandeld....dan kan de aanvraag worden ingewilligd. Met andere woorden, de vreemdeling wordt dan het voordeel van de twijfel gegeven. Indien uit het na de inwilliging ontvangen onderzoeksresultaat gronden blijken waarop het verblijf kan worden beëindigd, dan dient de vergunning te worden ingetrokken....Een verblijfsvergunning kan niet worden ingetrokken wanneer achteraf moet worden vastgesteld dat het onderzoeksresultaat weliswaar het verhaal van betrokkene bevestigt, maar dat anderzijds de weging in het nadeel van betrokkene moet doorslaan (bijvoorbeeld: betrokkene maakt gewag van deelname aan een demonstratie, een individueel ambtsbericht bevestigt dat deze demonstratie heeft plaatsgevonden, maar meldt tevens dat de autoriteiten niet tot actieve vervolging van deelnemers zijn overgegaan). In dat geval heeft betrokkene geen onjuiste gegevens verstrekt en zal dus moeten worden berust in diens verblijf.”*

### 3.1.9.2 Doorlooptijd onderzoek ten behoeve van een individueel ambtsbericht

De doorlooptijd van de totstandkoming van een individueel ambtsbericht heeft betrekking op de periode tussen de ontvangst van het volledige verzoek door het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) en het versturen van het individueel ambtsbericht naar de staatssecretaris van Justitie. BZ streeft ernaar het onderzoek binnen drie maanden af te ronden. In veel landen is dit vanwege de omstandigheden aldaar niet mogelijk.

Volgens opgaaf van BZ is de gemiddelde doorlooptijd voor ambtsbericht onderzoek voor de meeste landen tussen de drie en zes maanden. Echter, er zijn ook landen waar de doorlooptijd langer dan zes maanden is of landen waarin (bijvoorbeeld gegeven de veiligheidssituatie ter plaatse in combinatie met het ontbreken van een Vertrouwenspersoon) in het geheel geen onderzoek mogelijk is.

### 3.1.9.3 Bekend maken ambtsbericht aan asielzoeker en zijn gemachtigde

In zijn rapport uit 1998 beval de Nationale ombudsman aan om te waarborgen dat een individueel ambtsbericht te allen tijde onmiddellijk na ontvangst door de IND om commentaar wordt voorgelegd aan de betrokken asielzoeker. De staatssecretaris reageerde in het kader van het huidige onderzoek niet op de vraag of deze aanbeveling was opgevolgd.

<sup>68</sup> Dossiers 49 en 55.

<sup>69</sup> Dossier 49

Dit was de directe aanleiding om in het huidige onderzoek te bezien hoe groot het tijdsverloop is tussen het vaststellen van een ambtsbericht en het bekend maken daarvan aan de asielzoeker.

Als het asielverzoek wordt ingewilligd, wordt het ambtsbericht tegelijk met het besluit naar de asielzoeker en zijn gemachtigde gestuurd. Als het voornemen bestaat om het asielverzoek af te wijzen, wordt het ambtsbericht tegelijk met het voornemen naar de asielzoeker en zijn gemachtigde gestuurd. De asielzoeker krijgt dan standaard vier weken de tijd om te reageren op het voornemen.

Er is geen standaard termijn bepaald waarbinnen een eenmaal vastgesteld ambtsbericht moet worden doorgestuurd naar de asielzoeker en zijn gemachtigde. Uit het dossieronderzoek bleek dat deze termijn in de regel een maand, maar vaak langer is. In onderstaande tabel wordt het tijdsverloop tussen de datum van het ambtsbericht en de datum van bekendmaking aan de asielzoeker en diens gemachtigde samengevat:

#### *Bekendmaking ambtsbericht aan asielzoeker*

Tijdsverloop	Aantal dossiers	Dossiernummers
Binnen circa een maand of ingewilligd	36	
Circa 2 maanden	2	25, 43
Circa 3 maanden	3	31, 64, 97
Circa 5 maanden	1	34
Circa 6 maanden	1	82
Circa 7 maanden	1	88
Bijna 10 maanden	1	46
Totaal	45	

### **3.2 Beoordeling en conclusie**

#### *Inleiding*

Met een beroep op het principe van *equality of arms* hebben slechts de schrijvers van individuele ambtsberichten, REK-checkers en beslisrechters (als zij daarvoor toestemming krijgen van partijen) inzage in de ongelakte onderliggende stukken bij een individueel ambtsbericht. Asielzoekers en hun gemachtigden, beslisambtenaren en procesvertegenwoordigers van de IND hebben dat niet. Nu de Nationale ombudsman in het vorige hoofdstuk constateerde dat de tekst van ambtsberichten soms niet geheel duidelijk is, fouten kan bevatten of voor meerdere interpretaties vatbaar is, kunnen bij het gebruik daarvan problemen ontstaan. Het is daardoor niet uitgesloten dat op basis van een ambtsbericht een onjuiste beslissing wordt genomen. Dit kan een besluit in het nadeel van de asielzoeker zijn, maar ook in zijn voordeel. Hieronder gaat de Nationale ombudsman in op verschillende aspecten van het gebruik van ambtsberichten .



### ***Beroep op vertrouwelijkheid***

Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) doet altijd een beroep op de vertrouwelijkheid van informatie die naar zijn mening betrekking heeft op de bij het ambtsbericht-onderzoek gebruikte methoden en technieken van onderzoek en van de identiteit van Vertrouwenspersonen. Deze informatie wordt weggelakt uit de onderliggende stukken die aan asielzoekers en hun gemachtigden, en in voorkomende gevallen aan beslismedewerkers van de IND en aan de rechter, ter beschikking worden gesteld.

De Nationale ombudsman ziet niet in waarom de informatie niet onverkort ter beschikking kan worden gesteld aan de beslismedewerkers van de IND. Zij zijn immers, net als hun collega's die de REK-check uitvoeren, gehouden tot geheimhouding en voor hen is de informatie uit de onderliggende stukken vaak onmisbaar om tot een zorgvuldige beslissing te kunnen komen. Het ambtsbericht is immers slechts een zeer korte samenvatting van alle beschikbare informatie en daardoor op onderdelen nauwelijks zelfstandig leesbaar, voor meerdere interpretaties vatbaar en daarom moeilijk op waarde te schatten. Nu beslismedewerkers geen inzage hebben in de ongelakte onderliggende stukken wordt geen recht gedaan aan het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving. Dit vereiste houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van hun handelingen de relevante informatie verwerven. In het bijzonder houdt dit beginsel in dat ambtenaren die in concrete zaken moeten beslissen over alle relevante informatie beschikken, zodat hun beoordeling kwalitatief aan de maat is.

De Nationale ombudsman is dan ook van oordeel dat het vanwege de gestelde vertrouwelijkheid niet verwerven van relevante informatie door beslismedewerkers van de IND niet behoorlijk is.

### ***Beroep op het principe van equality of arms***

BZ maakt met een beroep op het principe van *equality of arms* geen enkel onderscheid tussen de informatie die aan beslismedewerkers, rechters en asielzoekers wordt verstrekt. Iedereen krijgt even weinig. Alleen de beslisrechter kan meer krijgen, maar dan moeten partijen daarvoor toestemming geven.

Voor het nemen van een zorgvuldige beslissing is het echter, zoals hiervoor overwogen, noodzakelijk dat de beslismedewerker van de IND over alle onderliggende informatie beschikt. De conclusie is dat BZ zich ten onrechte beroept op *equality of arms*.

Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is. Dat betekent in het bijzonder dat in redelijkheid het zwaarst moet wegen dat wat ook beslissend is voor de uitkomst van de belangenafweging. Het belang om de vertrouwelijkheid van onderliggende stukken te bewaren mag niet eenzijdig ten koste gaan van het belang van een zorgvuldige beslissing op een asielverzoek. Dit geldt te meer nu de door BZ beoogde vertrouwelijkheid ook gediend kan worden doordat de beslisambtenaren zelf een geheimhoudingsplicht

hebben. De Nationale ombudsman is van mening dat de betrokken bestuursorganen deze belangen niet in redelijkheid tegen elkaar hebben afgewogen.

Daarbij tekent de Nationale ombudsman nog aan dat bij het beschikbaar stellen van onderliggende stukken uiteraard geen risico's mogen worden genomen; medewerkers van BZ en Vertrouwenspersonen mogen daardoor niet in gevaar komen. Het is daarom ook volgens de Nationale ombudsman denkbaar dat informatie die herleidbaar is tot deze personen wordt weggelakt uit de onderliggende stukken die ter beschikking worden gesteld aan asielzoekers en hun gemachtigden. Dat weglakken zou echter tot een minimum moeten worden beperkt. Eventueel zouden de onderliggende stukken aan asielzoekers en hun gemachtigden onder voorwaarde van geheimhouding kunnen worden verstrekt, zoals in andere landen wel gebruikelijk is.

### ***Weglakken van informatie uit onderliggende stukken***

In 1998 deed de Nationale ombudsman de aanbeveling om actief er op toe te zien dat in een individueel ambtsbericht alleen relevante informatie wordt weggelaten wanneer daarvoor een dringende en toereikende reden bestaat. Uit het huidige onderzoek van de Nationale ombudsman blijkt dat BZ ook informatie weglakt waarvan in redelijkheid niet kan worden ingezien waarom deze vertrouwelijk zou moeten blijven.

Het gaat dan bijvoorbeeld om de volgende informatie:

- ▶ Een omschrijving van de verrichte werkzaamheden ten behoeve van het ambtsbericht voor zover dit niet herleidbaar is naar een Vertrouwenspersoon;
- ▶ Redenen waarom een overgelegd document vals of niet-authentiek is bevonden;
- ▶ Een omschrijving van de specifieke deskundigheid en kwalificaties van bij het onderzoek ingeschakelde Vertrouwenspersonen en de wijze waarop dit is vastgesteld door de Post;
- ▶ Toelichting bij een passage in het ambtsbericht waarom 'iets niet kon worden bevestigd'.

Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. In het bijzonder betekent dit dat informatie die in procedures wordt ingebracht, bij voorbeeld in de vorm van individuele ambtsberichten, zo volledig mogelijk is. De Nationale ombudsman is van oordeel dat BZ te veel relevante informatie weglakt die zonder bezwaar ter kennis van de verschillende partijen in de asielprocedure gebracht zou kunnen worden, en merkt dit aan als niet behoorlijk.

### ***Gebrekkige informatieverstrekking***

Uit het dossieronderzoek kreeg de Nationale ombudsman sterke aanwijzingen dat beslismedewerkers van de IND door de gebrekkige informatieverstrekking soms verkeerde conclusies verbinden aan een individueel ambtsbericht. Zo werd in één geval

vastgesteld dat een beslismedewerker van de IND de tekst in een ambtsbericht dat betrokkene zijn land op legale wijze had verlaten zo heeft uitgelegd dat dit niet rijmt met gezocht worden door de autoriteiten (oftewel met de status van asielzoeker). Ambtenaren van BZ deelden in een interview mee dat BZ met de gebruikte woorden ‘zijn land van herkomst op legale wijze had verlaten’ geenszins bedoelde dat betrokkene daarom geen asielzoeker kon zijn.

In zijn rapport uit 1998 deed de Nationale ombudsman de aanbeveling de communicatie te bevorderen tussen BZ en de IND, in de verschillende fasen van de asielprocedure. Deze aanbeveling was erop gericht om te allen tijde een zorgvuldige besluitvorming te verzekeren. Volgens de minister van BZ is sinds het onderzoek uit 1998 de onderlinge communicatie tussen medewerkers van BZ en de medewerkers van het Bureau Land en Taal van de IND in de praktijk aanzienlijk verbeterd. Echter, nu uit het onderzoek blijkt dat medewerkers van het Bureau Land en Taal over de inhoud van de ambtsberichten en de achterliggende informatie niet mogen communiceren met hun collega’s die beslismedewerker zijn, is de Nationale ombudsman van mening dat de strekking van zijn aanbeveling uit 1998 niet is opgevolgd.

### ***Gebruik afgekeurde passages uit ambtsberichten***

Ook is uit het dossieronderzoek gebleken dat de IND in sommige zaken deels afgekeurde individuele ambtsberichten toch in hun geheel betreft in de besluitvorming. Dit zou kunnen leiden tot afwijzende besluiten op asielaanvragen, terwijl de relevante feiten hadden moeten leiden tot toewijzing. Daarmee is niet uitgesloten dat mensen worden uitgezet naar hun land van herkomst, terwijl zij daar te vrezen hebben voor hun leven of vrijheid. Dit houdt een directe schending in van het gebod van ‘*non-refoulement*’.<sup>70</sup> Deze handelwijze wordt door de Nationale ombudsman aangemerkt als niet behoorlijk.

### ***Voortvarendheid***

De Nationale ombudsman constateert dat er te vaak te veel tijd verloopt tussen de vaststelling van een individueel ambtsbericht en het kenbaar maken daarvan aan de asielzoeker en diens gemachtigde. In circa 20% van alle gevallen die werden betrokken in het dossieronderzoek werd het ambtsbericht pas twee maanden of langer na de vaststelling daarvan kenbaar gemaakt, in één geval zelfs pas na bijna tien maanden. Door deze handelwijze wordt niet voldaan aan het vereiste van voortvarendheid. Dit vereiste houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden en in het bijzonder dat de IND het verstrekken van relevante informatie en stukken niet zonder enige reden uitstelt. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de IND op dit punt niet behoorlijk handelt.

<sup>70</sup> In artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag van Genève is bepaald vluchtelingen die in hun land van herkomst moeten vrezen voor bedreiging van het leven of de vrijheid recht hebben op bescherming van een vreemde Staat.

### ***Toepassing Wob***

Als een asielzoeker de onderliggende stukken wil inzien, moet hij daarvoor volgens BZ een verzoek indienen met een beroep op de Wob. De Nationale ombudsman wijst erop dat de Wob niet bedoeld is om aan procespartijen (IND en asielzoeker) stukken kenbaar te maken en dat deze toepassing van de Wob oneigenlijk is en de asielzoeker in zijn processuele belangen schaadt. Dit beroep op de Wob vormt daarom een inbreuk op het beginsel van fair play. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Daarnaast wijst de Nationale ombudsman op het feit dat deze gang van zaken bij een eventueel hoger beroep zonder meer in het nadeel van de asielzoeker werkt. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State toetst een verzoek om informatie als er eenmaal een Wob-verzoek is ingediend aan de Wob-criteria. Verzoeken om inzage van weggelakte passages in de onderliggende stukken worden op grond van de toepassing van die criteria dan ook niet gehonoreerd.

De Nationale ombudsman oordeelt dat het door BZ oneigenlijk toepassen van de Wob niet behoorlijk is vanwege schending van het fair play beginsel.

### ***Asielzoekers krijgen minder tijd dan nodig is voor het indienen hun zienswijze***

In het geval het voornemen bestaat om een asielverzoek af te wijzen, wordt aan asielzoekers en hun gemachtigden een termijn van vier weken gegund voor het kenbaar maken van hun zienswijze. De zienswijze vormt een essentiële stap in de asielprocedure. Om in die zienswijze ook te kunnen reageren op een individueel ambtsbericht, moet zoals hiervoor bleek volgens BZ eerst een Wob-verzoek worden ingediend om de onderliggende stukken op te vragen. Voor de behandeling van een Wob-verzoek staat, zoals in het hoofdstuk over de totstandkoming van ambtsberichten is beschreven, een termijn van vier tot acht weken. In de regel krijgen asielzoekers en hun gemachtigden dan ook te laat inzage in de – gelakte – onderliggende stukken om hierop in hun zienswijze te kunnen reageren. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Door de te korte termijn voor het indienen van de zienswijze wordt aan dit vereiste geen recht gedaan. Ook op dit onderdeel komt de Nationale ombudsman tot het oordeel ‘niet behoorlijk’.

### 3.3 Aanbevelingen

De Nationale ombudsman doet op basis van zijn bevindingen de volgende aanbevelingen:

#### 3.3.1 *Aan de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Justitie gezamenlijk*

- ▶ Heroverweeg het besluit om beslisambtenaren van de IND geen inzage te geven in de ongelakte onderliggende stukken bij een individueel ambtsbericht of geef beslisambtenaren de mogelijkheid om navraag over een bepaalde passage in een ambtsbericht te doen bij hun collega's van Bureau Land en Taal of bij BZ (DPV/AM);
- ▶ Overweeg om asielzoekers en hun gemachtigden ruimer inzage te geven in de onderliggende stukken bij een ambtsbericht. Betrek in de overweging de mogelijkheid om hen inzage te verlenen onder de voorwaarde van geheimhouding onder weglakking van uitsluitend de naam, identiteit van bij het ten behoeve van het ambtsbericht verrichte onderzoek betrokken personen of op die persoon herleidbare informatie.

#### 3.3.2 *Aan de minister van Buitenlandse Zaken*

- ▶ Tref zodanige maatregelen dat het lakken in onderliggende stukken tot een minimum wordt beperkt;
- ▶ Communiqueer de reikwijdte en het belang van aanvullende informatie in individuele ambtsberichten met de IND en met asielzoekers en hun gemachtigden;
- ▶ Overweeg om de onderliggende stukken direct met het ambtsbericht mee te sturen aan de asielzoeker en zijn gemachtigde zodat de informatie daaruit betrokken kan worden bij de zienswijze;
- ▶ Pas niet langer de Wob toe als onderliggende stukken worden opgevraagd bij een ambtsbericht en hou beter rekening met de gerechtvaardigde belangen van procespartijen.

#### 3.3.3 *Aan de minister van Justitie*

- ▶ Leg een individueel ambtsbericht en REK-checkbrief direct na het beschikbaar komen voor commentaar voor aan de asielzoeker;
- ▶ Tref zodanige maatregelen dat onderdelen van een ambtsbericht die (deels) zijn afgekeurd in de REK-check nooit worden betrokken in de beslissing op asielaanvraag;
- ▶ Geeft de asielzoeker een zodanig lange termijn voor het indienen van zijn zienswijze, dat hij de informatie uit de onderliggende stukken bij het ambtsbericht daarbij kan betrekken.

## **Bijlage I Vragenlijst die ten behoeve van het onderzoek werd voorgelegd aan de betrokken bestuursorganen**

### **1. Hoe en door tussenkomst van welke *bestuursorganen, instellingen en functionarissen* komt een individueel ambtsbericht tot stand?**

- a. Klopt het dat uitsluitend de IND in asielzaken individuele ambtsberichten aanvraagt bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken? Zo nee, wie/welke instantie dan nog meer?
- b. Door wie (welke functionaris) worden individuele ambtsberichten feitelijk aangevraagd?
- c. Wat is de relatie van deze functionaris met de desbetreffende asielzoeker? Indien dit niet een functionaris is die belast is met het horen van de asielzoeker, kunt u dan aangeven hoe deze functionaris zich op de hoogte stelt, dan wel op de hoogte wordt gesteld van de zaken die met behulp van een individuele ambtsbericht opgehelderd zouden moeten worden?
- d. Wordt een asielzoeker en/of zijn vertegenwoordiger altijd direct op de hoogte gesteld van het feit dat er een individueel ambtsbericht is aangevraagd?
- e. Zijn er landen van herkomst waarin het afgeven van een individueel ambtsbericht onmogelijk is? Zo ja, welke landen betreft dit en hoe wordt in deze gevallen het vluchtverhaal van de desbetreffende asielzoeker geverifieerd?
- f. Welke dienstonderdelen van Buitenlandse Zaken (in binnen- en buitenland) zijn bij het afgeven van individuele ambtsberichten in asielzaken betrokken?
- g. Welke functionarissen zijn betrokken bij het opstellen van een individueel ambtsbericht?
- h. Kunt u een en ander nader specificeren voor de selectie en inzet van vertrouwenspersonen in het desbetreffende land van herkomst?
- i. Kunt u dezelfde vraag beantwoorden voor door deze vertrouwenspersoon in te schakelen derden?

### **2. In hoeveel en in welke gevallen is een individueel ambtsbericht aangevraagd en afgegeven?**

- a. In hoeveel en welke gevallen is een individueel ambtsbericht aangevraagd door de IND?
- b. In hoeveel en welke gevallen is een individueel ambtsbericht afgegeven door Buitenlandse Zaken?
- c. In hoeveel en in welke gevallen zijn door de IND aanvullende vragen gesteld aan Buitenlandse Zaken naar aanleiding van een eerder afgegeven individueel ambtsbericht?
- d. Indien er een verschil is in de aantallen onder 2.1 en 2.2, wat is hiervan dan de reden of oorzaak?
- e. Is de te volgen procedure voor het aanvragen van een individueel ambtsbericht voor alleenstaande, minderjarige asielzoekers gelijk aan de reguliere procedure. Zo nee, wat is dan het verschil?

**3. Welke kwaliteitseisen worden er gesteld aan de totstandkoming van een individueel ambtsbericht?**

- a. Welke regels (wettelijke voorschriften, aanwijzingen, circulaires, etc.) gelden er voor het aanvragen van een individueel ambtsbericht in asielzaken?
- b. Welke regels (wettelijke voorschriften, aanwijzingen, circulaires, etc.) gelden er voor het afgeven van een individueel ambtsbericht in asielzaken?  
Kunt u een en ander nader specificeren voor de werkwijze van vertrouwenspersonen in het desbetreffende land van herkomst?
- c. Is Buitenlandse Zaken verplicht om altijd de vraagstelling van de IND ongewijzigd over te nemen? Zo nee, in welke gevallen niet en welke procedure wordt dan gevolgd?

**4. Komen deze kwaliteitseisen tegemoet aan de behoorlijkheidsvereisten?**

- a. Neemt Buitenlandse Zaken het ambtsbericht van de buitenlandse vertegenwoordiging altijd integraal en ongewijzigd over en stuurt zij dit ook door naar Justitie/IND? Geld dit ook voor de onderliggende stukken? Zo ja, welke stukken betreft dit in het algemeen?
- b. Welke waarborgen zijn er om bij de totstandkoming van een individueel ambtsbericht de grond- en mensenrechten van zowel de asielzoeker als van betrokkenen in het land van herkomst (gedoeld wordt met name op informanten) te eerbiedigen?
- c. Wordt het onderzoek ter plaatse ten behoeve van een individueel ambtsbericht wel eens uitgebreid om ook ten behoeve van doelen die strikt genomen niet behoren bij het desbetreffende individuele ambtsbericht informatie te vergaren? Zo ja, kunt u dit toelichten?
- d. Als er sprake is van interpretatie van verkregen informatie (in tegenstelling tot een vaststaand feit), blijkt dit dan duidelijk uit het ambtsbericht?
- e. Wordt voor het opmaken van ieder individueel ambtsbericht een vergelijkbare inspanning geleverd? Zo ja, kunt u dit toelichten?
- f. Hoe wordt gewaarborgd dat functionarissen van buitenlandse vertegenwoordigingen die belast zijn met de totstandkoming van individuele ambtsberichten ter zake deskundig zijn en zijn toegerust voor deze taak?
- g. Hoe wordt gewaarborgd dat vertrouwenspersonen deskundig zijn?
- h. Hoe wordt gewaarborgd dat vertrouwenspersonen onpartijdig en onvooringenomen zijn en dat zij – los van de vergoeding die zij voor hun werkzaamheden ontvangen van Buitenlandse Zaken/de buitenlandse vertegenwoordiging – geen baat hebben bij de inhoud van een bepaald ambtsbericht?
- i. Wordt de juistheid en volledigheid van informatie die wordt aangeleverd door vertrouwenspersonen vastgesteld? Zo ja, hoe?
- j. Wordt uit het ambtsbericht of uit onderliggende stukken altijd duidelijk hoe de informatie is vergaard? Zo nee, kunt u dit toelichten?

k. Kunt u aangeven hoeveel tijd er minimaal nodig is voor de totstandkoming van een individueel ambtsbericht tussen aanvraag en afgifte daarvan aan de IND? Gelieve dit toe te lichten.

**5. Welke consequenties worden door wie/welke instantie verbonden aan de inhoud van een individueel ambtsbericht?**

- a. Indien een individueel ambtsbericht antwoord geeft op meerdere vragen, welk gewicht wordt dan toegekend aan de afzonderlijke antwoorden? Toelichting: Stel, twee antwoorden bevestigen het vluchtverhaal en twee niet, wordt er dan toch van uitgegaan dat het gehele vluchtverhaal daarmee geloofwaardig is?)
- b. Kunt u aangeven hoeveel asielzaken waarin een of meerdere individuele ambtsberichten worden afgegeven leiden tot toewijzing dan wel afwijzing van de asielaanvraag?

**6. Welke kwaliteitseisen worden er gesteld aan het gebruik van een individueel ambtsbericht?**

- a. Welke regels (wettelijke voorschriften, aanwijzingen, circulaires, etc.) gelden er voor het gebruik van een individueel ambtsbericht in asielzaken?
- b. Wordt de asielzoeker dan wel zijn vertegenwoordiger altijd onverwijld in kennis gesteld van de inhoud van een individueel ambtsbericht dat betrekking heeft op zijn zaak? Zo nee, waarom niet?
- c. Geldt datzelfde voor onderliggende stukken?
- d. Wordt de asielzoeker in de gelegenheid gesteld om op de inhoud van het ambtsbericht te reageren (inclusief het leveren van tegenbewijs)? Zo ja, wanneer?
- e. Welke eisen stelt de rechter aan individuele ambtsberichten?

**7. Komen deze kwaliteitseisen tegemoet aan de behoorlijkheidsvereisten?**

- a. Neemt de IND/Justitie het individuele ambtsbericht altijd integraal en ongewijzigd over van Buitenlandse Zaken? Geldt dit ook voor de onderliggende stukken? Zo ja, welke stukken betreft dit in het algemeen? Zo nee, waarom en in welke gevallen niet?
- b. Neemt de rechter het individuele ambtsbericht altijd integraal en ongewijzigd over? Zo nee, waarom en in welke gevallen niet?
- c. Welke waarborgen zijn er om bij het gebruik van een individueel ambtsbericht de eerbiediging van grond- en mensenrechten van de asielzoeker te verzekeren?
- d. Worden tegenbewijzen en/of contra-expertises toegelaten om het gebruik van een individueel ambtsbericht bij te stellen of het ambtsbericht in te trekken?
- e. Wordt Buitenlandse Zaken op de hoogte gesteld van het feit dat een contra-expertise is ingesteld?
- f. Wordt Buitenlandse Zaken op de hoogte gesteld van de uitkomsten van de contra-expertise?



**8. Welke procedure wordt in de AC-procedure in plaats van het aanvragen van een individueel ambtsbericht gebruikt om het vluchtverhaal te toetsen?**

- a. Kunt u aangeven welke procedure in de AC-procedure wordt gebruikt om het vluchtverhaal te toetsen?
- b. Welke instanties en/of functionarissen zijn hierbij betrokken?
- c. Is de procedure voor alleenstaande, minderjarige asielzoekers gelijk aan de reguliere procedure? Zo nee, wat is dan het verschil?

**9. Welke kwaliteitseisen worden er gesteld aan deze procedure?**

- a. Zijn de instanties en/of functionarissen die het vluchtverhaal toetsen in de AC-procedure toegerust voor hun taken?
- b. Is er naar uw mening voldoende tijd in de AC-procedure om het vluchtverhaal te toetsen? Zo nee, wat is dan het specifieke knelpunt/wat zijn de specifieke knelpunten?

**10. Komen deze kwaliteitseisen tegemoet aan de behoorlijkheidsvereisten?**

**11. Geeft de keten blijk van voldoende lerend en corrigerend vermogen?**

- a. Welke verbeteringen heeft u naar aanleiding van eerder onderzoek van de Nationale ombudsman naar de totstandkoming en het gebruik van individuele ambtsberichten doorgevoerd (denk hierbij in het bijzonder aan het onderzoek van de Nationale ombudsman uit 1998)?
- b. Hoeveel klachten ontving u in de onderzoeksperiode waarin (mede) de totstandkoming of het gebruik van een individueel ambtsbericht onderwerp van de klacht is?
- c. Hoe worden deze klachten behandeld (wijze waarop, door wie/welke functionaris/instantie/dienstonderdeel) en in welke fase van de asielprocedure?
- d. In welke en hoe veel gevallen is een eerder afgegeven individueel ambtsbericht ingetrokken, dan wel gecorrigeerd of aangevuld door (dienstonderdelen van) Buitenlandse Zaken en wat was de reden of aanleiding daarvoor?

## Bijlage 2 Begrippen en afkortingen

<i>AAB</i>	Algemeen Ambtsbericht in Asielzaken
<i>AC</i>	Aanmeldcentrum
<i>Afdeling</i>	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
<i>8:29 Awb-rechter</i>	Rechter die beslist of door BZ al dan niet terecht een beroep wordt gedaan op de vertrouwelijkheid.
<i>Beslisambtenaar</i>	Ambtenaar van de IND die de beslissing op het asielverzoek afhandelt.
<i>BLT</i>	Bureau Land en Taal van het Gemeenschappelijk Centrum Kennis Advies en Ontwikkeling van de IND
<i>BZ</i>	Buitenlandse Zaken
<i>DPV/AM</i>	Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken, Afdeling Asiel- en Migratiezaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken
<i>Eerste gehoor</i>	Gehoor met als doel de identiteit en reisroute van de asielzoeker vast te leggen
<i>EVRM</i>	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
<i>IND</i>	Immigratie- en Naturalisatiedienst (onderdeel van het ministerie van Justitie)
<i>INDIS</i>	IND-informatiesysteem
<i>Nader gehoor</i>	Volgt op het eerste gehoor. In het nader gehoor moet de asielzoeker zijn asielverhaal aannemelijk maken.
<i>OC</i>	Opvangcentrum
<i>Post</i>	Een vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden in het buitenland, hetzij een ambassade, hetzij een consulaat.
<i>REK-check</i>	Controle die is gebaseerd op een uitspraak van de Rechtseenheidkamer van de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage van 16 april 1998
<i>Voornemen</i>	Het document waarin de IND haar voornemen bekend maakt aan de asielzoeker over hoe zij zal beslissen op zijn asielverzoek
<i>Wob</i>	Wet Openbaarheid van Bestuur
<i>Zienswijze</i>	Het stuk waarin de asielzoeker kenbaar maakt hoe hij denkt over het voornemen van de IND

## **Bijlage 3 Inzage in de onderliggende stukken**

### **1. Ten aanzien van de verzoeken van de Rechter om inzage in de onderliggende stukken bij een Individueel Ambtsbericht**

BZ is geen procespartij in rechtszaken over asielverzoeken, ook niet als daarin een ambtsbericht aan de orde is. Echter, omdat BZ het individueel ambtsbericht uitbrengt en beschikt over de onderliggende stukken, kan de rechtbank BZ om inzage in de onderliggende stukken van het individueel ambtsbericht verzoeken. Op grond van artikel 8:45 lid 2 van de Algemene wet Bestuursrecht (Awb) is BZ verplicht aan dit verzoek te voldoen.

BZ vraagt in deze gevallen altijd aan de rechter om toepassing van artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht.

BZ stuurt met dat verzoek twee versies van de onderliggende stukken naar de rechtbank: één set geheel ongelakt in een verzegelde envelop, één set gedeeltelijk gelakt. Uit de gelakte versie is in ieder geval informatie weggelaten waaruit kan worden opgemaakt welke de bij het onderzoek gebruikte methoden en technieken en wie de vertrouwenspersonen zijn.

De rechter kan vervolgens al deze stukken inzien en beoordeelt in een tussenbeslissing of het beroep dat BZ doet op beperkte kennisneming terecht is en of niet te veel is weggelakt, wat eventueel kan leiden tot een aanpassing van de gelakte stukken.

Na de tussenbeslissing wordt door de rechtbank aan partijen en aan BZ toestemming gevraagd om uitspraak te doen mede op basis van die BZ informatie. Als deze toestemming door partijen en door BZ wordt verleend, dan krijgt de beslisrechter (dit is een andere rechter dan die hiervoor bedoelde rechter die oordeelt over de vertrouwelijkheid op grond van artikel 8:29 jo artikel 45 Awb) alle stukken; de IND en de asielzoeker hebben dan al de gedeeltelijk gelakte stukken van BZ toegezonden gekregen. Wordt de toestemming door een van de partijen of door BZ onthouden, dan krijgt de beslisrechter de onderliggende ongelakte stukken niet te zien. De procespartijen en de rechter beschikken dan wel over de gedeeltelijk gelakte stukken.

### **2. Ten aanzien van de verzoeken van de asielzoeker om inzage in de onderliggende stukken bij een individueel ambtsbericht**

Een asielzoeker of diens gemachtigde kan vragen om inzage van de onderliggende stukken van een ambtsbericht. In de regel wordt en dergelijk verzoek gedaan met een beroep op de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob), maar soms ook met een beroep op de Wet Bescherming Persoonsgegevens (Wbp).

Ook bij deze besluiten worden in ieder geval de bronnen en methode en technieken van onderzoek beschermd en dus uit de stukken weggelakt

Overigens worden stukken die op grond van een Wob-verzoek gedeeltelijk worden vrijgegeven door BZ niet voor iedereen toegankelijk gemaakt, omdat zij altijd door

BZ in samenhang met de Wbp worden gezien. Gelet op de persoonlijke aard van een asielzaak en omdat ook de gelakte onderliggende stukken gegevens kunnen bevatten die op grond van de Wbp niet zonder meer openbaar mogen worden gemaakt, blijft openbaarmaking achterwege.

Het aantal Wob-verzoeken neemt af: van ongeveer 270 per jaar in 2004, tot bijna 200 in 2006.

### **3. Dezelfde stukken?**

De gemachtigde van een asielzoeker krijgt in beroepszaken standaard de gelakte onderliggende stukken van BZ toegezonden. Een asielzoeker kan eerder ook zelf een Wob-verzoek indienen en krijgt dan ook de gelakte onderliggende stukken van het individueel ambtsbericht. De asielzoeker kan dan ook twee maal dezelfde onderliggende stukken krijgen (wat in de praktijk ook regelmatig gebeurt). Daarbij moet worden opgemerkt dat de stukken die de asielzoeker via de artikel 8:29 Awb-procedure krijgt in theorie meer informatie kunnen bevatten dan de stukken die hij krijgt via de Wob c.q. Wbp-procedure. Immers, de artikel 8:29 Awb-rechter kan besluiten dat er méér informatie ongelakt moet worden gegeven aan partijen. Omdat de rechter niet altijd vraagt om onderliggende stukken is de asielzoeker die zeker wil zijn van inzage in de onderliggende stukken van zijn individueel ambtsbericht, bijna verplicht om zelf een verzoek om de onderliggende stukken bij BZ te doen. Zou hij de zitting afwachten en vraagt de rechter niet om de onderliggende stukken, dan krijgt hij immers niets.

### **4. De IND**

Er bestaat voor BZ een duidelijke scheiding tussen de IND-medewerkers die de onderliggende stukken inzien in het kader van de zogenoemde REK-check, en andere IND-medewerkers. De IND krijgt altijd de gelakte stukken als er een Wob/Wbp- of inzageverzoek is maar nimmer de ongelakte stukken. De IND is namelijk partij in de asielzaak en krijgt daarom niet meer informatie dan de asielzoeker of zijn gemachtigde.

De medewerker van de IND die de REK-check uitvoert krijgt inzage in alle ongelakte onderliggende stukken van het ambtsbericht ten behoeve van die check. Echter, deze REK-check medewerker mag over of naar aanleiding van deze inzage geen verdere informatie verstrekken, met name niet aan de beslismedewerker. Ook BZ-ambtenaren mogen geen informatie over het onderzoek of de onderliggende stukken aan partijen geven.

## **Bijlage 4 Toepasselijke regelgeving**

### *Artikel 6, lid 1 van het EVRM luidt:*

“Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. De uitspraak moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd, gedurende de gehele terechtzitting of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of nationale veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privé leven van procespartijen dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bijzondere omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer de openbaarheid de belangen van een behoorlijke rechtspleging zou schaden.”

### *Artikel 13 van het EVRM luidt:*

“Een ieder wiens rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, heeft recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending is begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie.”

### *Artikel 1 F van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen luidt:*

“De bepalingen van dit Verdrag zijn niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen, dat:

- (a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten welke zijn opgesteld om bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen;
- (b) hij een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten;
- (c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.”

### *Artikel 4, eerste lid, van Richtlijn 2004/83/EG luidt:*

“1. De lidstaten mogen van de verzoeker verlangen dat hij alle elementen ter staving van het verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk indient. De lidstaat heeft tot taak om de relevante elementen van het verzoek in samenwerking met de verzoeker te beoordelen.”

*Artikel 3:2 Awb luidt:*

“Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.”

*Artikel 8:29 Awb luidt:*

- “1. Partijen die verplicht zijn inlichtingen te geven dan wel stukken over te leggen, kunnen, indien daarvoor gewichtige redenen zijn, het geven van inlichtingen dan wel het overleggen van stukken weigeren of de rechtbank mededelen dat uitsluitend zij kennis zal mogen nemen van de inlichtingen onderscheidenlijk de stukken.
2. Gewichtige redenen zijn voor een bestuursorgaan in ieder geval niet aanwezig, voor zover ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur de verplichting zou bestaan een verzoek om informatie, vervat in de over te leggen stukken, in te willigen.
3. De rechtbank beslist of de in het eerste lid bedoelde weigering onderscheidenlijk de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is.
4. Indien de rechtbank heeft beslist dat de weigering gerechtvaardigd is, vervalt de verplichting.
5. Indien de rechtbank heeft beslist dat de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is, kan zij slechts met toestemming van de andere partijen mede op de grondslag van die inlichtingen onderscheidenlijk die stukken uitspraak doen. Indien de toestemming wordt geweigerd, wordt de zaak verwezen naar een andere kamer.”

*Artikel 8:45 Awb luidt:*

- “1. De rechtbank kan partijen en anderen verzoeken binnen een door haar te bepalen termijn schriftelijk inlichtingen te geven en onder hen berustende stukken in te zenden.
2. Bestuursorganen zijn, ook als zij geen partij zijn, verplicht aan het verzoek, bedoeld in het eerste lid, te voldoen. Artikel 8:29 is van overeenkomstige toepassing.”

*In artikel 6 zijn de termijnen opgesomd:*

- “1. Het bestuursorgaan beslist op het verzoek om informatie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen twee weken na de dag waarop het verzoek is ontvangen. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste twee weken verdagen. Van de verdaging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker.
2. Onverminderd het derde lid geschiedt de verstrekking van informatie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van het verzoek. Indien de omvang of de gecompliceerdheid van de informatie een verlenging rechtvaardigt, kan deze termijn worden verlengd met ten hoogste vier weken. Van de verlenging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker.
3. Indien het bestuursorgaan heeft besloten informatie te verstrekken, terwijl naar verwachting een belanghebbende bezwaar daar tegen heeft, wordt de informatie niet eerder verstrekt dan twee weken nadat de beslissing is bekendgemaakt.”

*Artikel 10, tweede lid, van de Wob, voor zover voor dit onderzoek van belang, luidt:*

- “**2.** Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
- a.** de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties; (...)
  - d.** inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
  - e.** de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer; (...)
  - g.** het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.
- 3.** Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voor zover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.”

*Artikel 11, eerste lid, van de Wob luidt:*

- “**1.** In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.”

*Artikel 29 van de Vw 2000 luidt:*

- “Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan worden verleend aan de vreemdeling:
- a.** die verdragsvluchteling is;
  - b.** die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan foltering, aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen;
  - c.** van wie naar het oordeel van Onze Minister op grond van klemmende redenen van humane aard die verband houden met de redenen van zijn vertrek uit het land van herkomst, in redelijkheid niet kan worden verlangd dat hij terugkeert naar het land van herkomst;
  - d.** voor wie terugkeer naar het land van herkomst naar het oordeel van Onze Minister van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar, of
  - e.** die als echtgenoot of echtgenote of minderjarig kind feitelijk behoort tot het gezin van de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d, die dezelfde nationaliteit heeft als die vreemdeling en gelijktijdig met deze vreemdeling Nederland is ingereisd dan wel is nagereisd binnen drie maanden, nadat aan de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d, de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, is verleend;
  - f.** die als partner of als meerderjarig kind zodanig afhankelijk is van de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d, dat hij om die reden behoort tot het gezin van deze vreemdeling, die dezelfde nationaliteit heeft als deze vreemdeling en gelijktijdig met deze vreemdeling Nederland is ingereisd dan wel is nagereisd binnen drie maanden, nadat aan de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d, de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, is verleend.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden indicatoren aangewezen die in ieder geval worden betrokken in de beoordeling of er sprake is van een situatie als bedoeld in het eerste lid, onder d.”

*Artikel 31, eerste lid, van de Vw 2000 luidt:*

- “1. Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 wordt afgewezen indien de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat zijn aanvraag is gegrond op omstandigheden die, hetzij op zich zelf, hetzij in verband met andere feiten, een rechtsgrond voor verlening vormen.”

*Artikel 32, eerste lid, van de Vw 2000 luidt:*

- “1. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan worden ingetrokken dan wel de aanvraag voor verlenging van de geldigheidsduur ervan kan worden afgewezen indien:
- a. de vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt dan wel gegevens heeft achtergehouden terwijl die gegevens tot afwijzing van de oorspronkelijke aanvraag tot het verlenen of verlengen zouden hebben geleid;
  - b. de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid;
  - c. de grond voor verlening, bedoeld in artikel 29, is komen te vervallen;
  - d. de vreemdeling zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft gevestigd.”

*Artikel 35, eerste lid, van de Vw 2000 luidt:*

- “1. De verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 33 kan worden ingetrokken indien:
- a. de vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt dan wel gegevens heeft achtergehouden terwijl die gegevens tot afwijzing van de aanvraag tot het verlenen of verlengen zouden hebben geleid;
  - b. de vreemdeling bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd, dan wel hem terzake de maatregel, bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht, is opgelegd;
  - c. de vreemdeling zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft gevestigd;
  - d. de vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid.”

*Artikel 39 van de Vw 2000 luidt:*

“Indien Onze Minister voornemens is de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning of het verlengen van de geldigheidsduur ervan af te wijzen, dan wordt de vreemdeling hiervan, onder opgave van redenen, schriftelijk mededeling gedaan. De mededeling kan eveneens betrekking hebben op het voornemen om niet ambtshalve een verblijfsvergunning



voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 te verlenen. Het schriftelijke voornemen wordt aan de vreemdeling meegedeeld door uitreiking of toezending ervan. De op de aanvraag betrekking hebbende stukken worden bij de schriftelijke mededeling gevoegd, voor zover de vreemdeling geen kennis kan hebben van de inhoud van deze stukken.

2. De vreemdeling brengt zijn zienswijze, in afwijking van artikel 4:9 van de Algemene wet bestuursrecht, schriftelijk naar voren binnen de door Onze Minister bepaalde redelijke termijn.
3. Bij de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 37, worden regels gesteld omtrent de termijn, bedoeld in het tweede lid, alsmede de toepassing van de voorgaande leden.”

*Artikel 42 van de Vw 2000 luidt:*

1. Op de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, dan wel een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 33, wordt binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag een beschikking gegeven.
2. De inwilliging van de aanvraag is mede afgestemd op het beleid dat Onze Minister na overleg met Onze Minister van Buitenlandse Zaken dienaangaande voert.
3. Indien de aanvraag wordt afgewezen, wordt in de beschikking ingegaan op de zienswijze van de vreemdeling. In de beschikking wordt tevens ingegaan op de zienswijze van de vreemdeling op het voornemen om niet ambtshalve een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14, te verlenen, indien hem van dat voornemen mededeling is gedaan.
4. De termijn voor het geven van de beschikking, bedoeld in het eerste lid, kan ten hoogste voor zes maanden worden verlengd indien naar het oordeel van Onze Minister voor de beoordeling van de aanvraag advies van of onderzoek door derden of het openbaar ministerie nodig is.
5. Onze Minister stelt de vreemdeling in kennis van de verlenging.”

*Artikel 83 van de Vw 2000 luidt:*

1. De rechtbank houdt bij de beoordeling van het beroep rekening met feiten en omstandigheden die na het nemen van het bestreden besluit zijn opgekomen, tenzij de goede procesorde zich daartegen verzet of de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd.
2. Met feiten en omstandigheden, bedoeld in het eerste lid, wordt alleen rekening gehouden indien deze relevant kunnen zijn voor de beschikking omtrent de verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 28 en 33, of omtrent de ambtshalve verlening van een vergunning als bedoeld in artikel 14.
3. De rechtbank verzoekt Onze Minister om zo spoedig mogelijk schriftelijk aan de wederpartij en de rechtbank te laten weten of de ingeroepen feiten en omstandigheden aanleiding zijn voor handhaving, wijziging of intrekking van het bestreden besluit.”

## Bijlage 5 De pardonregeling

In juni 2007 heeft de Staatssecretaris van Justitie voor een grote groep asielzoekers de “Regeling afwikkeling van de nalatenschap van de oude Vreemdelingenwet” (kortweg: de pardonregeling) bekend gemaakt in de Staatscourant.<sup>71</sup>

Ter afwikkeling van de oude Vreemdelingenwet wordt ambtshalve een verblijfsvergunning verleend aan vreemdelingen die hiervoor in aanmerking komen. Dat betekent dat zij hier niet zelf om kunnen vragen. De verblijfsvergunning die op grond van de pardonregeling wordt verleend is een reguliere vergunning, en geen asielvergunning. De vergunning is één jaar geldig. Na één jaar kan deze tijdelijke verblijfsvergunning echter worden omgezet in een vergunning voor voortgezet verblijf.

De voorwaarden voor het verkrijgen van deze verblijfsvergunning zijn:

De vreemdeling moet

- a. vóór de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 (1 april 2001) een (eerste) verblijfsvergunning asiel hebben aangevraagd;
- b. sinds die tijd steeds in Nederland zijn geweest en;
- c. alle lopende (beroeps) procedures hebben ingetrokken.

De verblijfsvergunning wordt niet verleend aan een vreemdeling die een gevaar vormt voor de openbare orde. Dit is onder andere het geval wanneer artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen. Hetzelfde geldt voor het gezin van deze vreemdeling.

Ook een vreemdeling die al een verblijfsvergunning heeft komt niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning op grond van deze regeling. Deze regeling is voor hen namelijk niet nodig. Deze is bedoeld voor vreemdelingen die nog geen verblijfsvergunning hebben. Hierop zijn een paar uitzonderingen gemaakt voor degenen die verblijfsvergunning hebben die tijdelijk van aard is. Zij kunnen hun verblijfsvergunning omzetten in een verblijfsvergunning op grond van deze regeling. Wel kan deze verblijfsvergunning worden ingetrokken als later blijkt dat de verblijfsvergunning is verkregen op grond van onjuiste gegevens.

<sup>71</sup> Staatscourant, 12 juni 2007, nr. 111, p. 12 e.v.

## **Bijlage 6 De asielprocedure**

### ***De asielprocedure***

Een vreemdeling kan in Nederland asiel vragen.<sup>72</sup> Dat kan hij of zij doen in een van de twee Aanmeldcentra (AC): Schiphol of Ter Apel.

### ***Aanmeldcentrum***

De asielzoeker gaat altijd eerst naar een AC. De asielzoeker moet aan de IND alle benodigde documenten laten zien en hij moet de waarheid spreken. Als blijkt dat hij informatie achterhoudt, kan dat tot gevolg hebben dat de asielaanvraag wordt afgewezen, of dat de verblijfsvergunning later wordt ingetrokken. De IND behandelt de asielverzoeken in het AC binnen 48 procedures (dit wordt ook wel aangeduid als ‘de AC-procedure’). Het daadwerkelijke verblijf in een AC kan ongeveer een week duren. De IND neemt de asielzoeker zo snel mogelijk voor de eerste maal een gehoor af (doorgaans met behulp van een tolk). Dit eerste gehoor gaat alleen over de vaststelling van de identiteit, nationaliteit en de reisroute.<sup>73</sup> Dit gehoor mag niet over de asielmotieven gaan.<sup>74</sup> Het doel van dit eerste gehoor is het scheiden van de asielverzoeken in zaken waarvan meteen duidelijk is dat het asielverzoek kan worden af- of toegewezen, en zaken waarin meer onderzoek nodig is. Na het eerste gehoor beoordeelt de IND of de asielzoeker valt in de eerste categorie. Zo ja, dan wordt hij nader gehoord in het AC. Tijdens het nader gehoor moet de asielzoeker zijn asielverhaal aannemelijk maken. Kan hij dat niet, dan volgt een voornemen om de aanvraag af te wijzen, en moet hij daartegen binnen drie uur zijn zienswijze inbrengen.<sup>75</sup> Kan hij dat wel, dan wordt hij vanuit het AC overgebracht naar een van de opvangcentra (OC) die zich verspreid over het land bevinden.

### ***Opvangcentrum***

De procedure in een OC (de OC-procedure) moet in beginsel binnen zes maanden zijn afgerond.<sup>76</sup>

Binnen deze termijn vindt het nader gehoor plaats, waarin de asielzoeker zijn asielverhaal aannemelijk moet maken. Hij moet binnen twee weken na het nader gehoor aangeven of de weergave juist is. Daarna kan de IND besluiten om de aanvraag in te willigen,<sup>77</sup> of meedelen van plan te zijn de aanvraag af te wijzen (de zogenaamde voornemenprocedure, zie hierna onder verdere procedure), maar ook kan de IND besluiten dat advies of nader onderzoek nodig is, bijvoorbeeld om na te gaan of het verhaal van de asielzoeker klopt. Wanneer de IND niet op een andere manier aan de informatie kan komen, vraagt de IND aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) om een onderzoek in te stellen in het land waar de asielzoeker vandaan is gekomen; het land van herkomst. BZ stelt dan een individueel ambtsbericht op waarin antwoord wordt gegeven op de vragen die de IND heeft over het asielrelaas. De beslistermijn kan in dat geval met zes maanden worden verlengd.<sup>78</sup>

<sup>72</sup> Artikel 28 Vw 2000

<sup>73</sup> Artikel 4.23 Vb

<sup>74</sup> C 12/1.1.1 VC 2000

<sup>75</sup> Artikel 39 Vw 2000

<sup>76</sup> Artikel 42, eerste lid, Vw 2000

<sup>77</sup> Artikel 29 Vw 2000

<sup>78</sup> Artikel 42 vierde lid, Vw 2000

### **Verdere procedure**

Na ontvangst van het ambtsbericht besluit de IND om het asielverzoek af te wijzen of in te willigen. Als de IND besluit om een afwijzende beschikking te gaan nemen, stuurt de IND een voornemen tot een afwijzende beslissing aan de asielzoeker.<sup>79</sup> De IND stuurt dan het ambtsbericht met het voornemen mee. De asielzoeker kan dan op het ambtsbericht en op het voornemen commentaar geven, in een zogenaamde zienswijze. De asielzoeker kan zijn zienswijze geven op het voornemen en op het ambtsbericht.

De zienswijze van de asielzoeker kan voor de IND aanleiding zijn om een nieuw gehoor af te nemen. De IND neemt vervolgens een beslissing. Als de IND een afwijzende beslissing neemt, moet de zienswijze daarbij zijn betrokken.

### **Wob**

De asielzoeker kan een beroep doen op de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob) en de onderliggende stukken opvragen waar het ambtsbericht op is gebaseerd. De IND kan dit ook doen. BZ maakt dan binnen vier weken (en kan vier weken uitstel vragen) een zogenoemde ‘gelakte’ versie van deze stukken, waarbij de methoden en technieken van het onderzoek worden weggelaten.

### **De rechtbank**

De asielzoeker kan tegen een beschikking van de IND beroep instellen bij de rechtbank.

De rechtbank kan de inhoud van een ambtsbericht niet toetsen op juistheid. Immers, het onderzoek ter plaatse kan niet worden overgedaan en de deskundigheid van de rechter is een andere dan die van degene die het onderzoek daadwerkelijk heeft verricht. De rechter toetst het ambtsbericht en de onderliggende stukken op zorgvuldigheid en conclusie en zal in het bijzonder beoordelen of de inhoud van het ambtsbericht kan worden gedragen door de daaraan ten grondslag liggende stukken. De rechter kan de onderliggende stukken opvragen bij BZ.<sup>80</sup> BZ kan aan de rechter mededelen dat alleen de rechter van deze stukken mag kennisnemen. De rechter vraagt dan aan de asielzoeker en aan de IND om toestemming om kennis te nemen van deze stukken. Als beiden deze toestemming verlenen, kan de rechter alle onderliggende stukken bij het ambtsbericht zien. De asielzoeker zelf en de IND zien deze stukken niet. Zij krijgen alleen de gelakte versie. Als de asielzoeker niet meteen in reactie op het voornemen zijn commentaar heeft kunnen geven, kan hij dit alleen nog bij het insturen van zijn beroepsschrift doen. De rechter kan namelijk ook rekening houden met feiten en omstandigheden die na de beschikking zijn gebleken.<sup>81</sup> Van de beslissing van de rechtbank is hoger beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State.

<sup>79</sup> Artikel 39 Vw 2000

<sup>80</sup> Artikelen 8:29 en 8:45 Awb

<sup>81</sup> Artikel 83 Vw 2000

## **De Afdeling**

De Afdeling houdt onverkort vast aan de stelling dat het ambtsbericht een deskundigen bericht is en toetst marginaal. Feitelijk komt dit erop neer dat aan de juistheid van een ambtsbericht bijna nooit wordt getwijfeld.

## **Oude en Nieuwe Vreemdelingenwet.**

Sinds 1 april 2001 geldt de nieuwe Vreemdelingenwet, de Vw 2000. Deze wet heeft de asielprocedure op de volgende punten gewijzigd:

1. De asielprocedure is opgesplitst in de AC en OC-procedure. Onder de oude Vreemdelingenwet was er één procedure. Er is inmiddels kritiek gegeven op deze indeling, onder andere door de ACVZ,<sup>82</sup> dat de procedure in het AC te snel is en niet zorgvuldig genoeg, en de procedure in het OC te lang duurt.
2. De mogelijkheid van bezwaar bij de IND is vervallen. In plaats daarvan neemt de IND een voornemen om de aanvraag af te wijzen.
3. De invoering van één asielstatus, gebaseerd op artikel 29 Vw 2000. Onder de oude wet bestonden er verschillende statussen, waar verschillende rechten aan verbonden waren.
4. De invoering van de alomvattende beschikking. Daardoor is geen aparte beschikking meer nodig om de opvang te beëindigen en de asielzoeker uit Nederland te verwijderen.
5. De invoering van de ex-nunc toetsing van de rechter. Daarmee kan de rechter ook nieuwe feiten en omstandigheden, die pas later zijn gebleken, bij zijn beslissing betrekken.
6. De marginale toetsing van de rechter.
7. De invoering van hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Doel van het invoeren van dit hoger beroep was het bevorderen van rechtseenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming.

<sup>82</sup> ACVZ-advies: secuur en snel, februari 2007

## **Bijlage 7 Aanbevelingen uit 1998**

### **A. Aanbevelingen aan de minister van Buitenlandse Zaken:**

#### *Aanbeveling 1.*

Het treffen van maatregelen die ertoe leiden dat de vragen die worden voorgelegd aan de Posten op zodanige wijze worden geformuleerd dat zij steeds ten volle recht doen aan de reikwijdte en strekking van de vraagstelling van de IND.

#### *Aanbeveling 2.*

Het in een richtlijn vastleggen van het uitgangspunt dat alleen wordt overgegaan tot onderzoek in een individuele asielzaak na overleg en afstemming met de IND.

#### *Aanbeveling 3.*

Hier beval de Nationale ombudsman aan om inspanningen te doen, gericht op het aanstellen van meer dan één Vertrouwenspersoon per land.

#### *Aanbeveling 4.*

Deze aanbeveling hield in: Het aanvullen van de ‘Consulaire Voorschriften’ met regels over de betrokkenheid van de Chef de Poste bij het inschakelen door een vertrouwenspersoon van derden voor het onderzoek.

#### *Aanbeveling 5.*

Deze aanbeveling luidde: Het er actief op doen toezien dat de vertrouwenspersonen in hun rapportage te allen tijde inzicht geven in hun bronnen en in de door hen gebruikte onderzoeksmethoden en -technieken.

#### *Aanbeveling 6.*

De Nationale ombudsman deed de aanbeveling om actief er op toe te zien dat alle Posten de resultaten van een door een vertrouwenspersoon uitgevoerd onderzoek steeds kritisch bezien, ook indien het gaat om een authenticiteitonderzoek.

#### *Aanbeveling 7.*

Deze aanbeveling luidde: Het vastleggen in een richtlijn van het uitgangspunt dat informatie die afkomstig is van slechts één bron en die afwijkt van de door de betrokken asielzoeker verstrekte informatie, niet tot stellige conclusies behoort te leiden en het erop doen toezien dat in de praktijk overeenkomstig dit uitgangspunt wordt gehandeld.

#### *Aanbeveling 8.*

De Nationale ombudsman deed de aanbeveling om actief er op toe te zien dat in een individueel ambtsbericht alleen relevante informatie wordt weggelaten wanneer daarvoor een dringende en toereikende reden bestaat.

#### *Aanbeveling 9.*

Het bevorderen van communicatie in de vorm van een goede terugkoppeling tussen de betrokken medewerkers, ook die bij de IND, in de verschillende fasen van de asielprocedure.

## **B. Aanbevelingen aan de staatssecretaris van Justitie:**

### *Aanbeveling 1.*

Vastleggen in een richtlijn aan welke criteria, waaronder in elk geval de eis van specificiteit, een verzoek van de IND aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken om een ambtsbericht dient te voldoen.

### *Aanbeveling 2.*

Hier beval de Nationale ombudsman aan om te waarborgen dat een ambtsbericht te allen tijde onmiddellijk na ontvangst door de IND om commentaar wordt voorgelegd aan de betrokken asielzoeker.

### *Aanbeveling 3.*

Het bevorderen van de communicatie in de vorm van een goede terugkoppeling tussen de betrokken medewerkers, ook die bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, in de verschillende fasen van de asielprocedure.

## **Bijlage 8 Essentie AB 2003/286**

### **Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 27 januari 2003**

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen behoort de beoordeling van de geloofwaardigheid van de door de vreemdeling in zijn asielrelaas naar voren gebrachte feiten tot de verantwoordelijkheid van de minister en kan die beoordeling slechts terughoudend door de rechter worden getoetst. In het bestuursrechtelijk bestel, waarvan het vreemdelingenrecht deel uitmaakt, voert het bestuur, in dit geval de minister, de wet uit en is het de taak van de rechter de daartoe door de minister genomen besluiten, indien daartegen beroep is ingesteld, op rechtmatigheid te toetsen aan de hand van de voorgedragen beroepsgronden en ambtshalve aan voorschriften van openbare orde. Daarnaast is de minister voor de uitvoeringspraktijk ten volle verantwoordig verschuldigd aan de Staten-Generaal.

Bij de beoordeling door de minister van het asielrelaas gaat het meestal niet om de vraag, of en in hoeverre de verklaringen over de feiten die de asielzoeker aan zijn aanvraag ten grondslag heeft gelegd als vaststaand moeten worden aangenomen. De asielzoeker is immers veelal niet in staat en van hem kan ook redelijkerwijs niet worden gevergd zijn relaas overtuigend met bewijsmateriaal te staven. Om de asielzoeker, waar dat probleem zich voordoet, tegemoet te komen en toch een adequate beoordeling van de aanvraag in het licht van de toepasselijke wettelijke voorschriften te kunnen verrichten, pleegt de minister blijkens het gestelde in paragraaf C1/1 sub 2 en paragraaf C1/3 sub 2.2 en 3.4 van de Vreemdelingencirculaire 2000 het relaas en de daarin gestelde feiten voor waar aan te nemen, indien de asielzoeker alle hem gestelde vragen zo volledig mogelijk heeft beantwoord en het relaas op hoofdlijnen innerlijk consistent en niet-onaannemelijk is en strookt met wat over de algemene situatie in het land van herkomst bekend is. Bovendien geldt daarvoor als vereiste dat zich geen van de in art. 31 lid 2 onder a t/m f VW 2000 opgesomde omstandigheden die afbreuk doen aan de geloofwaardigheid van de verklaringen van de asielzoeker voordoet. Wordt aan dat laatste vereiste niet voldaan, dan mogen ingevolge art. 31 VW 2000, mede gelet op de geschiedenis van de totstandkoming van die bepaling en volgens de ter uitvoering daarvan vastgestelde beleidsregels, in het relaas ook geen hiaten, vaagheden, ongerijmde wendingen en tegenstrijdigheden op het niveau van de relevante bijzonderheden voorkomen; van het asielrelaas moet dan een positieve overtuigingskracht uitgaan.

Bij de toepassing van dit beleid in een concreet geval komt de minister beoordelingsruimte toe. Hij beoordeelt de geloofwaardigheid van het asielrelaas op basis van uitvoerige gehoren en van vergelijking van het relaas met al datgene, wat hij over de situatie in het land van herkomst weet uit ambtsberichten en andere objectieve bronnen en wat hij eerder heeft onderzocht en overwogen naar aanleiding van de gehoren van andere asielzoekers in een vergelijkbare situatie. Dit overzicht stelt hem in staat die beoordeling vergelijkenderwijs en aldus geobjectiveerd te verrichten. De rechter is niet in staat de geloofwaardigheid op



vergelijkbare wijze te beoordelen. Dat betekent niet dat geen toetsing in rechte plaatsvindt van de beoordeling door de minister. De maatstaf bij de te verrichten toetsing is evenwel niet het eigen oordeel van de rechter over de geloofwaardigheid van het relaas, maar de vraag of grond bestaat voor het oordeel dat de minister, gelet op de motivering, neergelegd in het voornemen en het bestreden besluit, gezien in het licht van de verslagen van de gehouden gehoren, de daarop aangebrachte correcties en aanvullingen en het gestelde in de zienswijze, niet in redelijkheid tot zijn oordeel over de geloofwaardigheid van het relaas kon komen. Dit laat onverlet dat de besluitvorming moet voldoen aan de eisen van met name zorgvuldigheid en kenbaarheid van de motivering die het recht daaraan stelt en dat de rechter de besluitvorming daaraan moet toetsen. Aldus vindt rechterlijke toetsing plaats, zonder dat de rechter een beoordeling aan zich trekt die door de minister moet plaatsvinden.

Nu de onderhavige procedure de beslissing op een aanvraag om een verblijfsvergunning betreft, kan het betoog dat art. 6 EVRM is geschonden reeds niet slagen, omdat geen sprake is van een civil right in de zin van die verdragsbepaling. Procedures die betrekking hebben op de binnenkomst, het verblijf en de uitzetting van vreemdelingen vallen buiten het bereik van die bepaling. Nu het betoog dat art. 6 EVRM is geschonden niet kan slagen, kan het betoog dat de rechtbank art. 13 EVRM heeft geschonden dat evenmin.

Uitgave: Bureau Nationale ombudsman


Vormgeving: Full House, Waddinxveen

Pre-press: Plaatwerk bv, Waddinxveen

Druk: Drukkerij Van Tilburg, Waddinxveen

September 2007





de Nationale ombudsman  
Postbus 93122  
2509 AC Den haag

Telefoon (070) 356 35 63  
Fax (070) 360 75 72  
[www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl)

