



# Rapport

**Datum: 16 februari 2000**  
**Rapportnummer: 2000/058**

## Klacht

Op 10 november 1998 en op 24 december 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van respectievelijk de heer He. en mevrouw G., en van de heer Ha., ingediend door Stichting Rechtsbijstand Asiel Legal Aid te Utrecht, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

De Nationale ombudsman heeft de klacht van de heer He. en mevrouw G. op 2 februari 1999 telefonisch voorgelegd aan de IND met de vraag of in deze zaak een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld.

Op 2 februari 1999 vroeg verzoekers gemachtigde de Nationale ombudsman om de klacht verder te onderzoeken.

Naar de gedragingen, die worden aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld.

Op grond van de namens verzoekers verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoekers, van Afghaanse nationaliteit, klagen over de lange duur van de behandeling van respectievelijk hun asielaanvragen van 24 december 1997 en het bezwaarschrift van 6 december 1997 tegen de negatieve beschikking op de asielaanvraag door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

Verzoekers klagen er in dit verband met name over dat de IND:

- de behandeling van hun zaken heeft aangehouden in afwachting van een ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de totstandkoming van een nieuwe werkinstructie naar aanleiding daarvan;
- hen noch hun rechtsbijstandsverlener heeft geïnformeerd over de reden van vertraging in de behandeling, ondanks herhaalde verzoeken om opheldering van hun rechtsbijstandsverlener.

## Achtergrond

### 1. Vreemdelingenwet (Vw)

Artikel 15e Vreemdelingenwet (tot 1 juli 1998):

"Een beschikking omtrent de inwilliging van een aanvraag om toelating dient te worden gegeven binnen de bij of krachtens deze wet bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag."

Op 1 juli 1998 is de hiervoor genoemde tekst tot lid 1 genummerd en is er een tweede lid aan artikel 15e Vw toegevoegd.

## 2. Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 1:3, vierde lid:

"Onder beleidsregel wordt verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan."

Artikel 3:40:

"Een besluit treedt niet in werking voordat het is bekendgemaakt."

Artikel 3:42, eerste lid:

"De bekendmaking van besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze."

Artikel 4:82

"Ter motivering van een besluit kan slechts worden volstaan met een verwijzing naar een vaste gedragslijn voor zover deze is neergelegd in een beleidsregel."

Artikel 6:5, eerste lid, aanhef en onder d:

"Het bezwaar- of beroepschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:

d. de gronden van het bezwaar of beroep."

Artikel 6:6:

"Indien niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, kan dit niet-ontvankelijk worden verklaard, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn."

Artikel 7:10:

"1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of - indien een commissie (...) is ingesteld - binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift."

2. De termijn wordt opgeschort met ingang van de dag waarop de indiener is verzocht een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 te herstellen, tot de dag waarop het verzuim is hersteld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

3. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan.

4. Verder uitstel is mogelijk voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbende niet in hun belangen kunnen worden geschaad of ermee instemmen."

### **3. Rapport 99/429 van 6 oktober 1999**

In rapport 99/429 van 6 oktober 1999 overwoog de Nationale ombudsman onder meer dat interne werkinstructies van de IND op zichzelf kunnen worden aangemerkt als beleidsregels in de zin van de Awb. De IND kan op deze werkinstructies, ingevolge artikel 3:40 van de Awb, slechts een beroep doen voor zover er, conform artikel 3:42 van de Awb, op een geschikte wijze bekendheid aan is gegeven.

De Staatssecretaris van Justitie meende dat de openbare werkinstructies voldoende bekend werden gemaakt, nu deze werkinstructies waren opgenomen in het elektronisch documentatiesysteem (EDS) van de IND.

Daarnaar gevraagd, deelde de IND tijdens het onderzoek op 22 juni 1999 aan de Nationale ombudsman onder meer mee dat bij de presentatie destijds van het EDS-systeem door de IND is meegedeeld dat - vanuit beheertechisch oogpunt - maximaal tien externe "klanten" konden worden aangesloten op het EDS-systeem. Een andere reden voor het feit dat niet iedereen een aansluiting op het EDS-systeem kon verkrijgen, was dat in dit systeem naast werkinstructies ook beschikkingen in asielzaken waren opgenomen waarin privacygevoelige gegevens stonden. Op het EDS-systeem waren volgens de IND aangesloten: de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland, de vreemdelingenkamer van de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage, de Buro's voor Rechtshulp, de landsadvocaat, Amnesty International, BAFL (de Duitse tegenhanger van de IND), het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Bureau Nationale ombudsman. De IND deelde verder mee dat de reguliere advocaten(kantoren) geen aansluiting konden krijgen op het EDS-systeem, ook niet tegen betaling. De IND en de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland waren overeengekomen dat reguliere advocaten voor de beantwoording van hun vragen waartoe zij informatie uit het EDS-systeem nodig hadden, terecht konden bij de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland.

De Nationale ombudsman overwoog op dit punt dat het EDS-systeem niet een voor een ieder toegankelijk systeem was, nu bijvoorbeeld advocaten geen aansluiting konden krijgen. Een en ander betekende volgens de Nationale ombudsman dat de

openbaarmaking van de in het betreffende onderzoek aan de orde zijnde werkinstructie zodanige beperkingen kende dat zij, gezien vanuit artikel 3:42 van de Awb, als onvoltooid en ontoereikend moest worden aangemerkt. De Nationale ombudsman deed de Staatssecretaris van Justitie de aanbeveling te bewerkstelligen dat de openbare werkinstructies van de IND voor ieder rechtstreeks algemeen kenbaar zouden worden, bijvoorbeeld door opname ervan in de Vreemdelingencirculaire.

#### **4. Rapport 98/402 van 28 september 1998**

In rapport 98/402 van 28 september 1998 overwoog de Nationale ombudsman onder meer dat het, onverminderd de noodzaak om te beslissen binnen de door de wetgever gestelde termijnen, begrijpelijk en te billijken is dat de Staatssecretaris van Justitie zich bij een beslissing op een aanvraag wil laten leiden door een desbetreffend ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken. De omstandigheid dat de IND een ambtsbericht, of een rechterlijke uitspraak, wil afwachten, alvorens te beslissen in een met de betreffende zaak samenhangende categorie van andere zaken, ontslaat de IND echter niet van de verplichting om desondanks al wel andere, individuele aspecten van een desbetreffende zaak te beoordelen. Ook behoort het niet zo te zijn dat de IND in afwachting van een ambtsbericht of een rechterlijke uitspraak de behandeling van een gehele categorie zaken stillet, zonder te bezien of er aanleiding bestaat de behandeling van bepaalde individuele zaken voort te zetten.

In het rapport deed de Nationale ombudsman de Staatssecretaris van Justitie de aanbeveling erop toe te zien dat in die gevallen waarin een besluit op een verzoek of een bezwaarschrift wordt aangehouden in afwachting van een ambtsbericht of een rechterlijke uitspraak en de daarop volgende nadere standpuntbepaling, zodanig dat afhandeling niet mogelijk is binnen de wettelijke termijn, te allen tijde de betrokkene hierover tijdig wordt geïnformeerd, en wordt gevraagd of hij kan instemmen met verder uitstel van de besluitvorming.

Voorts werd de Staatssecretaris aanbevolen om in dergelijke gevallen te doen verzekeren dat bij het stilleggen van de behandeling van een categorie zaken, de behandeling van individuele zaken uit die categorie wordt voortgezet op de punten waar dat mogelijk is en indien daartoe aanleiding bestaat, en dat in verband daarmee ingekomen stukken worden gelezen en beoordeeld.

### **Onderzoek**

In het kader van het onderzoek werd de Staatssecretaris van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen de Staatssecretaris van Justitie en verzoekers de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd de Staatssecretaris van Justitie en verzoekers een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De Staatssecretaris van Justitie en verzoekers deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

## **Bevindingen**

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

### **I. De klacht van de heer He. en mevrouw G.**

1. Verzoekers, een echtpaar van Afghaanse nationaliteit, dienden op 24 december 1997 een aanvraag in om toelating in Nederland als vluchteling. Op 19 februari 1998 werden verzoekers nader gehoord over hun asielmotieven.

2. Bij brief van 2 juli 1998 verzocht de gemachtigde van verzoekers de IND haar mee te delen waarom er nog geen beslissing was genomen op de asielaanvraag en binnen welke termijn een beslissing viel te verwachten.

3. De IND stuurde verzoekers' gemachtigde op 14 juli 1998 een ontvangstbevestiging. Bij brief van 18 augustus 1998 berichtte de IND verzoekers' gemachtigde onder meer het volgende:

"Hierbij bevestig ik de ontvangst van uw verzoek om een beslissing op de aanvraag van bovengenoemde vreemdeling.

De brief zal worden toegevoegd aan het dossier en worden betrokken bij de besluitvorming die in deze zaak zal plaatsvinden. De besluitvorming in deze zaak kan, in verband met het grote aantal te behandelen zaken, nog enige tijd duren, waarvoor ik uw begrip vraag."

4. Bij brief van 23 oktober 1998 deelde verzoekers' gemachtigde de IND onder meer het volgende mee:

"De infolijn van regio Midden meldde mij dat de asielaanvraag van betrokkenen op voorraad ligt omdat alle zaken van Afghanen die in Pakistan hebben verbleven worden

aangehouden totdat er een ambtsbericht hierover wordt uitgebracht.

Ik acht dit een onjuiste gang van zaken. Allereerst is de wettelijke beslistermijn in deze zaak reeds lang verstreken.

Betrokkenen hebben minimaal recht op een vtv en worden in hun belangen geschaad nu zij ten onrechte langdurig in onzekerheid blijven verkeren en gedoemd zijn in de centrale opvang te verblijven.

Ten tweede ben ik van mening dat een dergelijke ingrijpende beslissing - aanhouding van grote aantallen zaken - aan de rechtsbijstandverleners bekend zou moeten worden gemaakt zodat wij in staat zijn cliënten hierover te informeren en te adviseren over verder te nemen stappen in hun procedure.

Ik verzoek u dringend mij op korte termijn uw reactie op dit schrijven kenbaar te maken."

5. Bij brief van 6 november 1998 wendde verzoekers' gemachtigde zich tot de Nationale ombudsman met een klacht over de IND (zie klacht).

6. De Nationale ombudsman legde de klacht op 2 februari 1999 telefonisch voor aan de IND met de vraag of in deze zaak een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld.

De IND deelde mee dat op 7 januari 1999 een beslissing was genomen op de asielaanvragen van verzoekers.

II. De klacht van de heer Ha.

1. Verzoeker, van Afghaanse nationaliteit, diende op 6 november 1997 een bezwaarschrift op nader aan te voeren gronden in tegen de afwijzende beschikking op zijn asielaanvraag van 17 oktober 1997.

2. De IND bevestigde de ontvangst van het bezwaarschrift bij brief van 25 november 1997. De IND deelde in deze brief verder mee dat zij gebruik maakte van de mogelijkheid die is geboden in artikel 7:10, derde lid van de Algemene wet bestuursrecht om de beslissing op het bezwaarschrift met vier weken te verdagen (zie achtergrond, onder 2.). De beslistermijn zou worden opgeschort zolang de nadere gronden van bezwaar nog niet waren ingediend.

3. Op 1 december 1997 voerde verzoeker de nadere gronden van bezwaar aan. De IND bevestigde de ontvangst van de nadere gronden bij brief van 13 januari 1998. De IND deelde voorts in deze brief mee:

"Ik vraag er begrip voor dat het enige tijd zal duren voordat de besluitvorming in deze zaak tot stand komt in verband met het grote aantal te behandelen zaken."

4. Bij brief van 12 mei 1998 verzocht verzoekers gemachtigde de IND zo spoedig mogelijk een beslissing te nemen en verzoeker te informeren over de reden van de vertraging.

5. Bij brief van 20 mei 1998 reageerde de IND als volgt:

"...Naar aanleiding van het ingediende bezwaarschrift d.d. 6 november 1997 heb ik besloten betrokkene te laten horen door een ambtelijke commissie.

In verband met het grote aantal te behandelen zaken, waarin een hoorzitting gepland dient te worden, vraag ik er begrip voor dat ik u op dit moment niet kan meedelen wanneer de hoorzitting in onderhavige zaak zal plaatsvinden. Zodra hieromtrent duidelijkheid ontstaat zal ik u hierover nader berichten."

6. Op 26 oktober 1998 informeerde verzoekers gemachtigde bij de IND binnen welke termijn verzoeker zou worden gehoord door een ambtelijke commissie.

7. Bij brief van 23 december 1998 deelde verzoekers gemachtigde de IND onder meer het volgende mee:

"Hedenmiddag belde mijn cliënt mij (weer) op met de dringende vraag of er al nieuws te melden was in zijn zaak. Desgevraagd deelde de infolijn (A.?) mij mee dat uit de computergegevens blijkt dat de zaak wordt aangehouden en er niet zal worden beslist totdat er een nieuwe werkinstructie bekend is.

Mijn klacht betreft de inhoud van de mededeling dat de zaak van mijn cliënt blijkbaar wordt aangehouden totdat er een nieuwe werkinstructie is uitgebracht en het feit dat hij hieromtrent - hoewel herhaaldelijk schriftelijk om opheldering is gevraagd - niet is geïnformeerd. Het is mij bekend dat de laatste maanden een groot aantal Afghaanse zaken werd aangehouden in verband met het aangekondigde ambtsbericht over Afghanistan en met name de mening van Buitenlandse Zaken over opvang en verblijf van Afghanen in Pakistan. Blijkbaar is het wachten nu weer op een nieuwe werkinstructie. Ik ben het met deze gang van zaken niet eens. De uitkomst afwachten van een ambtsbericht ontslaat u niet van de plicht om de individuele aspecten van een zaak desondanks te beoordelen. Deze individuele aspecten hebben u na ontvangst van het bezwaarschrift in november 1997 blijkbaar toen reeds aanleiding gegeven om te besluiten mijn cliënt te doen horen door een ambtelijke commissie. Een dergelijke zaak meer dan een jaar op de plank te laten liggen in afwachting van nadere beleidsinstructies acht ik zeer onzorgvuldig. Temeer daar mijn cliënt herhaaldelijk bij u heeft aangedrongen op een spoedige afhandeling van zijn zaak en om opheldering van de reden van vertraging."

Diezelfde dag wendde verzoekers gemachtigde zich tot de Nationale ombudsman met een klacht over de IND (zie klacht).



8. Daarnaast gevraagd deelde verzoekers gemachtigde op 3 februari 1999 aan de Nationale ombudsman mee dat zij nog geen reactie had ontvangen van de IND op haar brief van 23 december 1998.

#### B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder klacht.

#### C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

De Staatssecretaris van Justitie reageerde bij brief van 25 mei 1999 onder meer als volgt op de klacht:

*"De heer Ha.*

Tegen de weigering de aanvragen van de heer Ha. in te willigen is op 6 november 1997 bezwaar aangetekend. Op 13 januari 1998 is de ontvangst van de nadere gronden bevestigd en is aan de heer Ha. medegedeeld dat het enige tijd zou duren voordat de besluitvorming in deze zaak tot stand zou komen in verband met het grote aantal te behandelen zaken. Bij brief van 12 mei 1998 is namens de heer Ha. verzocht om een spoedige afhandeling van het dossier en/of hem te informeren over de reden van de vertraging. Op 20 mei 1998 is de heer Ha. via zijn rechtshulpverlener bericht dat hij door een ambtelijke commissie over het bezwaarschrift zou worden gehoord. Tevens werd in deze brief bericht dat in verband met het grote aantal te behandelen zaken, waarin een hoorzitting gepland diende te worden, op dat moment niet kon worden medegedeeld wanneer de hoorzitting zou plaatsvinden. Bij brief van 26 oktober 1998 heeft de heer Ha. dringend verzocht hem te informeren op welke termijn de hoorzitting zou plaatsvinden. Op deze brief is door de IND ten onrechte niet gereageerd.

In deze zaak is niet conform het gestelde in artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht binnen tien weken na het ontvangst van het bezwaarschrift beslist.

Derhalve acht ik de klacht gegrond. Ik bied de heer Ha. daarvoor mijn excuses aan.

De behandeling van de zaak van de heer Ha. is niet tijdig ter hand genomen als gevolg van het grote te behandelen zaken en het tekort aan personeel om de zaken te behandelen. Als gevolg van bovenstaande ontwikkelingen, tezamen met de hoge instroom van asielzoekers, is het dossier van de heer Ha. op een voorraad beland, alwaar het tot voor kort heeft gelegen. De IND is zich er terdege van bewust dat de lange duur van de procedures door asielzoekers als vervelend wordt ervaren. Derhalve is besloten om extra personeel aan te trekken om op die manier ervoor te zorgen dat in de toekomst beslissingen binnen de wettelijke beslistermijnen worden genomen.

Ten aanzien van de twee onderdelen waarover met name wordt geklaagd, bericht ik u als volgt.

Op 23 december 1998 zou (verzoekers gemachtigde; N.o.) van een medewerker van de telefonische informatielijn van de IND vernomen hebben dat de zaak van de heer Ha. werd aangehouden totdat er een nieuwe werkinstructie bekend was. Deze mededeling berust op een vergissing. Naar aanleiding van IND-werkinstructie nummer 168 van 22 april 1998 zijn zaken van Afghaanse asielzoekers die lange tijd in Pakistan verbleven hebben, aangehouden in afwachting van nadere informatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar aanleiding van de vraag in hoeverre Pakistan kan worden gezien als land van eerder verblijf. Hoewel de heer Ha. tijdens zijn reis naar Nederland enige dagen in Pakistan heeft verbleven, is dit verblijf dermate kort geweest dat bovengenoemde kwestie geen rol heeft gespeeld in de afhandeling van zijn zaak.

Op grond daarvan is de behandeling van de zaak van de heer Ha. niet aangehouden in afwachting van een ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de totstandkoming van een nieuwe werkinstructie naar aanleiding daarvan. Het eerste klachtonderdeel is dan ook niet van toepassing op deze zaak.

Wel dient, gelet op het bovenstaande, geconcludeerd te worden dat de informatievoorziening door de IND gebrekkig is geweest. Bovendien is gebleken dat op de brief van (verzoekers gemachtigde; N.o.) van 26 oktober 1998 onzerzijds in het geheel niet gereageerd is. Dit leidt tot de conclusie dat het tweede klachtonderdeel gegrond is. Ook hiervoor bied ik de heer Ha. mijn excuses aan. De IND heeft onlangs een verbeterprogramma ingezet. Eén van de aandachtspunten is de informatieverstrekking aan belanghebbenden.

Inmiddels is de zaak van de heer Ha. gepland voor een hoorzitting, welke zal plaatsvinden op 27 april 1999.

De heer He. en mevrouw G.

Met betrekking tot de zaak van de heer He. en mevrouw G. deel ik u het volgende mee. Nadat betrokkenen op 26 december 1997 asiel hadden aangevraagd zijn zij op 19 februari 1998 in de gelegenheid gesteld hun asielmotieven kenbaar te maken tijdens een nader gehoor. Kort na de ontvangst van de namens het echtpaar ingediende correcties en aanvullingen, is op 22 april 1998 de werkinstructie, nummer 168 van kracht geworden. In deze werkinstructie is aangegeven dat de afdoening van asielaanvragen van Afghaanse asielzoekers, die voor hun komst naar Nederland enige tijd in Pakistan hebben verbleven, wordt aangehouden in afwachting van een nader ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Voornoemde werkinstructie is openbaar en derhalve ook voor iedere rechtsbijstandverlener beschikbaar.

Op 3 november 1998 is het ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken verschenen, over de gevolgen waarvan de Tweede Kamer op 20 november 1998 is geïnformeerd. Besloten is toen om de behandeling van de aangehouden Afghaanse asielaanvragen weer ter hand te nemen. Op 7 januari 1999 is een beslissing genomen op de aanvragen van het echtpaar He. Naar aanleiding van dit ambtsbericht van 3 november 1998 is op 15 februari 1999 werkinstructie, nummer 193 verschenen.

Conform het gestelde in artikel 15e van de Vreemdelingenwet bedraagt de afhandelingsduur van een aanvraag om toelating zes maanden. In de zaak van het echtpaar He. is deze termijn ruimschoots overschreden, waardoor ik de klacht op dit punt gegrond acht.

Voor wat betreft de tweede klachtonderdelen waarover met name geklaagd wordt, bericht ik u als volgt.

Ten aanzien van het eerste klachtonderdeel, merk ik op dat conform het gestelde in werkinstructie, nummer 168, inderdaad is besloten om de beslissing op de asielaanvragen aan te houden. Uit onderzoek van de Minister van Buitenlandse Zaken was immers gebleken dat een aantal Afghanen naar Europa komen na lange tijd in Pakistan verbleven te hebben. Hoewel ik mij ervan bewust ben dat dit door het echtpaar He. als zeer vervelend wordt ervaren, gebiedt een zorgvuldige uitvoering van het vreemdelingenbeleid mij na te gaan of in dit geval Pakistan kan worden gezien als land van eerder verblijf voor vreemdelingen die aldaar hebben verbleven alvorens naar Nederland te komen. De besluitvorming met betrekking tot het land van eerder verblijf is thans afgerond en terug te vinden in het tussentijdsbericht vreemdelingencirculaire 1998/30.

Ten aanzien van het tweede klachtonderdeel, bericht ik u als volgt. Nu aan de verzoeken van betrokkenen om opheldering geen gehoor is gegeven acht ik de klacht gegrond. Hierbij merk ik overigens op dat de rechtsbijstandverlener in haar brief van 23 oktober 1998 erkent dat zij op de hoogte is van de reden van aanhouding, hetgeen in een telefoongesprek van 29 oktober 1998 met een medewerker van de IND nogmaals wordt bevestigd."

#### D. Reactie verzoekers

Naar aanleiding van door de substituut-ombudsman gestelde vragen antwoordde de gemachtigde van verzoekers bij brief van 16 juni 1999 onder meer dat zij met betrekking tot het bezwaarschrift van de heer Ha. na de ontvangst van de brief van de IND van 20 mei 1998 niets meer had vernomen van de IND tot de uitnodiging van 8 maart 1999 voor een hoorzitting van de ambtelijke commissie op 27 april 1999.

Verzoekers gemachtigde liet verder in de brief van 16 juni 1999 onder meer weten:

"De heer Ha.:

Het doet betrokkene deugd dat de Staatssecretaris van mening is dat de klacht ten aanzien van de lange afhandeldingsduur en het niet reageren op de brief van 26 oktober 1998 gegrond wordt verklaard. Hij betreurt het echter dat tot op heden nog geen beslissing op het bezwaar is genomen.

Ten aanzien van de mededeling van een medewerker van de infolijn dat de zaak van dhr. Ha. werd aangehouden totdat er een nieuwe werkinstructie bekend was merkt de Staatssecretaris op dat deze mededeling op een vergissing berust. Gezien het korte verblijf van betrokkene (8 dagen) in Pakistan heeft aanhouding op grond van het afwachten van nadere informatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken naar aanleiding van de vraag in hoeverre Pakistan kan worden gezien als land van eerder verblijf in de afhandeling van zijn zaak geen rol gespeeld. Uitgaande van de juistheid van deze stelling - die betrokkene niet kan verifiëren - vraagt klager zich af op grond waarvan de betrokken medewerker van de IND-infolijn deze informatie verstrekt heeft. Meegedeeld werd dat zij uit het computerbestand onder het IND-nummer van betrokkene kon zien dat de zaak werd aangehouden in verband met het wachten op een nieuwe werkinstructie. Als gemachtigde zijn wij voor een groot deel afhankelijk van de informatie die de infolijn ons verstrekt. Klager zou het op prijs stellen te vernemen waar deze vergissing op berust.

De heer He. en mevrouw G.:

Ten aanzien van de werkinstructie nr. 168:

Gesteld wordt dat deze werkinstructie openbaar is en derhalve voor iedere rechtsbijstandverlener beschikbaar is.

Betrokkenen willen hier het volgende over opmerken: Werkinstructies worden niet door de Staatssecretaris gepubliceerd en/of bekend gemaakt, zoals dit b.v. het geval is met TBV's. Een aantal werkinstructies zijn te vinden in het EDS-systeem dat ook voor rechtsbijstandverleners (gedeeltelijk) toegankelijk is. Omdat de Staatssecretaris ook niet publiceert/aankondigt dat er nieuwe werkinstructies zijn uitgebracht (en oude vervallen) is het bijzonder moeilijk dit te achterhalen. Te hooi en te gras worden er in vakbladen als de NAV en Migrantenrecht werkinstructies gepubliceerd. Dit is m.i. niet het geval geweest met genoemde werkinstructie nr. 168.

Mij was deze werkinstructie tot voor kort niet bekend.

Het feit dat er aanhouding van Afghaanse zaken plaats vond in afwachting van nadere informatie van BuiZa is mij alleen bekend van hetgeen ik vernam van de medewerkers van de informatielijn en uit een gesprek met mevrouw H. van de IND regio Midden, die daarbij aangaf geen idee te hebben wanneer genoemd ambtsbericht te verwachten zou zijn. In geen van deze gesprekken met IND-medewerkers is verwezen naar genoemde werkinstructie."

## E. Reactie Staatssecretaris van Justitie

1. Bij brief van 23 juni 1999 stelde de substituut-ombudsman onder meer de volgende vragen aan de Staatssecretaris van Justitie:

"1. De gemachtigde van verzoekers stelt dat zij het bezwaarschrift in de zaak van de heer Ha. op 1 december 1997 heeft aangevuld met de nadere gronden van bezwaar. U heeft in uw brief van 25 mei 1999 meegedeeld dat de IND op 13 januari 1998 de ontvangst van de nadere gronden heeft bevestigd. Gelet op het tijdsverloop van ruim een maand verzoek ik u mij mee te delen op welke datum u de nadere gronden van bezwaar daadwerkelijk heeft ontvangen.

2. Wat is de huidige stand van zaken met betrekking tot het bezwaarschrift van 6 november 1997 van de heer Ha.?

3. U liet in uw brief van 25 mei 1999 weten dat de mededeling op 23 december 1998 van een IND-medewerker van de infolijn met betrekking tot aanhouding van de zaak in afwachting van een nieuwe werkinstructie, op een vergissing berustte. De gemachtigde van verzoekers stelt in de brief van 16 juni 1999 dat de medewerker van de infolijn deze mededeling had gedaan naar aanleiding van de informatie die was opgenomen in het computerbestand onder het IND-nummer van de heer Ha. Kunt u bevestigen dat deze informatie in het computerbestand was opgenomen? Hoe verklaart u de vergissing?"

2. In reactie op deze vragen en op de brief van 16 juni 1999 van verzoekers gemachtigde deelde de Staatssecretaris van Justitie op 11 augustus 1999 onder meer mee:

*"De heer Ha.*

*(Verzoekers gemachtigde; N.o.) heeft ten aanzien van de zaak van de heer Ha. aangegeven dat het op prijs gesteld zou worden te vernemen waar de vergissing van de medewerker van de telefonische informatielijn van de IND op berustte.*

De incorrecte informatie die de medewerker van de telefonische informatielijn op 23 december 1998 aan (verzoekers gemachtigde; N.o.) heeft gegeven, was niet opgenomen in het computerbestand van de IND. De zaak van de heer Ha. lag voor zover nu nog valt te achterhalen op dat moment op een voorraad in afwachting van het plannen van een hoorzitting ten overstaan van een ambtelijke commissie. Zoals ik reeds in mijn brief van 25 mei 1999 heb aangegeven is de medewerker van de informatielijn er waarschijnlijk ten onrechte vanuit gegaan dat de zaak van de heer Ha. behoorde tot de categorie Afghaanse asielzoekers die lange tijd in Pakistan hebben verbleven. De afhandeling van die categorie zaken werd destijds namelijk aangehouden in afwachting van nadere informatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Om foutieve informatievoorziening in het vervolg te voorkomen zal door de IND bij het opleiden van medewerkers hier aandacht aan worden besteed. Hiermee is tevens uw derde vraag

beantwoord.

Voor wat betreft de beantwoording van de eerste vraag bericht ik u dat ik de nadere gronden van bezwaar op 2 december 1997 daadwerkelijk heb ontvangen.

In verband met het grote aantal te behandelen zaken en het tekort aan personeel om de zaken te behandelen is er pas op 13 januari 1998 een ontvangstbevestiging van de nadere gronden van bezwaar naar (verzoekers gemachtigde; N.o.) gestuurd.

Voor wat betreft de beantwoording van de tweede vraag bericht ik u dat er op 9 juli 1999 een beslissing op het bezwaarschrift is genomen. (...)

Echtpaar He.

Inzake de verzoeken van (verzoekers' gemachtigde; N.o.) naar aanleiding van de zaak van de heer He. en mevrouw G., kan ik u het volgende medelen.

Bekendmakingen van wijzigingen in het landenbeleid voor wat betreft asielbeslissingen worden gedaan bij brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal door de Staatssecretaris van Justitie. Dit geldt sedert twee maanden naar aanleiding van ingebrachte bezwaren ook voor het instellen en opheffen van een door beleidsmatige gronden ingegeven uitstel van vertrek-beleid. Nieuwe ambtsberichten van de Minister van Buitenlandse Zaken worden zoveel mogelijk bij de brief gevoegd. Deze brief wordt met de verzending aan de Tweede Kamer geacht openbaar te zijn gemaakt. Thans wordt deze brief door de IND in het elektronische documentatiesysteem (EDS) geplaatst en aldus via dit medium beschikbaar gesteld voor een ieder die op EDS geabonneerd is. Het abonnement staat voor een ieder open. Overigens wordt ook de mogelijkheid van plaatsing op Internet bestudeerd.

Beleidswijzigingen betreffende de uitvoering van de Vreemdelingenwet anders dan het landenbeleid worden door middel van Tussentijdse berichten vreemdelingencirculaire (TBV) kenbaar gemaakt. TBV's worden openbaar gemaakt door middel van publicatie in de Staatscourant.

Van het verschijnen van openbare werkinstructies wordt voortaan naast de tot dusver gehanteerde wijze van mededeling via het elektronische medium EDS ook mededeling gedaan in de *Nieuwsbrief vreemdelingenrecht*, een uitgave van de SDU, dat vanwege de gedrukte vorm optisch wellicht beter dan EDS de datum van inwerkingtreding van de instructie tot uitdrukking brengt. Het plaatsen in EDS als POS-object (dit zorgt voor een extra nadruk op het verschijnen van het document in EDS) geldt als mededeling van verschijnen en voorzover nodig bekendmaking van de inhoud. De aldus geplaatste werkinstructies in EDS worden bij wijze van attendering altijd vier dagen als zgn. POS-object gepresenteerd. De datum van presentatie van POS-objecten kan bij raadpleging worden veranderd in een willekeurige datum in het verleden, bijv. de jongste

datum waarop de raadpleger EDS eerder heeft geraadpleegd. Door die handeling komen alle sinds de aldus opgevraagde datum gepresenteerde POS-objecten in beeld. Voorzover de abonnementskosten op EDS een te hoge drempel hebben gevormd, acht ik met de goedkopere *Nieuwsbrief* de drempel voldoende te hebben verlaagd om te voldoen aan mededeling en bekendmaking als bedoeld in afdeling 3.6. van de Algemene wet bestuursrecht.

De overige twee verzoeken sluiten aan bij de aanbevelingen die u gedaan hebt in de zaak (...) (zie achtergrond, onder 4.; N.o.), waarop ik in mijn brief van 19 april 1999 heb gereageerd. Ik wil dan ook volstaan met het verwijzen naar mijn brief van 19 april 1999 (...)."

3. De brief van 19 april 1999 waarnaar de Staatssecretaris van Justitie in zijn reactie verwees houdt onder meer het volgende in:

"In uw rapport (rapport 98/402 van 28 september 1998, zie achtergrond onder 4.; N.o.) geeft u mij in overweging om:

1. erop toe te zien dat in die gevallen waarin een besluit op een aanvraag dient te worden aangehouden en daardoor afhandeling niet mogelijk is binnen de wettelijke termijn, betrokkene te allen tijde tijdig hierover wordt geïnformeerd en wordt verzocht of hij met uitstel van de besluitvorming kan instemmen;

2. om daarbij in gevallen als hiervoor bedoeld te doen verzekeren dat bij het voor enige tijd stilleggen van de behandeling van een categorie (asiel)zaken, de behandeling van individuele zaken uit die categorie op de punten waar dat mogelijk is, wordt voortgezet indien daartoe aanleiding bestaat, en dat in verband daarmee ingekomen stukken daartoe worden gelezen en beoordeeld.

In zijn algemeenheid merk ik op dat uw aanbevelingen mij ter harte gaan. Zoals ik reeds in eerdere contacten heb aangegeven, streef ik ernaar dat de IND in die gevallen waarin advies is gevraagd, tijdig rappelleert en aansluitend voortgangsberichten verzendt. De omstandigheid dat - in tegenstelling tot gedane toezeggingen - voortgangsberichten bij de IND nog steeds eerder uitzondering dan regel zijn, is gelegen in redenen van uiteenlopende aard, waaronder capaciteitsgebrek, automatiseringsperikelen en - tot voor kort - een gebrek aan ruimte om aan kwaliteitsverbetering te werken. Ook het feit dat in het kader van invoering van de vierde tranche van de Awb wordt gewerkt aan een sluitend systeem van klachtbehandeling en met name klachtpreventie, heeft ertoe bijgedragen dat het verzenden van voortgangsberichten nog niet in de werkwijze van de IND is ingebed.

Aangezien ik uw aanbeveling nog steeds ten volle onderschrijf en ik bovendien in het kader van het project Verbetering Beslisvermogen ruimte heb om aan kwaliteitsverbetering te werken, heb ik inmiddels opdracht gegeven te onderzoeken op welke wijze de

verzending van voortgangsberichten geautomatiseerd kan worden ondersteund. Van de resultaten van dit onderzoek en de wijze van implementatie houd ik u natuurlijk op de hoogte.

Wel merk ik hierbij op dat een verzoek aan een vreemdeling om instemming met verder uitstel conform artikel 7:10 Awb lid 4 tot complicaties in de uitvoering kan leiden. Het is praktisch niet mogelijk om in een zaak - zoals de onderhavige - reeds een beslissing te nemen terwijl de IND voor een zorgvuldige besluitvorming afhankelijk is van de informatie van derden (in dit geval de Minister van Buitenlandse Zaken). Het risico is dat de rechter de beslissing zal vernietigen vanwege een onzorgvuldige besluitvorming. Daarentegen zou een positieve beslissing evenzeer kunnen leiden tot ongewenste gevolgen, waarbij ik denk aan beroepen op het gelijkheidsbeginsel. Denkbaar is dat ik de vreemdeling in de brieven, waarin om toestemming voor uitstel wordt verzocht, erop zal wijzen dat het niet verlenen van toestemming betekent dat een beslissing wordt genomen met inachtneming van de stand van zaken op dat moment. Daarmee is echter niet gewaarborgd dat de vreemdeling een goede afweging kan maken in zijn keuze wel of geen toestemming te verlenen. Ik volsta derhalve vooralsnog met het versturen van voortgangsberichten.

Ten aanzien van uw tweede aanbeveling om de behandeling van de zaak voort te zetten indien daartoe aanleiding bestaat, merk ik het volgende op.

Ik kan instemmen met uw aanbeveling, met daarbij de volgende kanttekening.

Gelet op de productiedruk is het niet realiseerbaar om elk poststuk in een aangehouden zaak onmiddellijk inhoudelijk te behandelen en te beantwoorden.

In verschillende (units van) regionale directies is het reeds staande praktijk dat een ervaren beslismedewerker de inkomende post beoordeelt op de mogelijkheid van vervolgstappen. Indien deze zulks mogelijk en nodig acht, kan het dossier worden ingedeeld voor verdere behandeling. Ik streef ernaar deze werkwijze in alle regiodirecties van de IND in te voeren."

#### F. Nadere reactie ind

Op 17 augustus 1999 legde de Nationale ombudsman de IND telefonisch de vraag voor hoe de zinsnede in de brief van 11 augustus 1999 van de Staatssecretaris van Justitie waarin hij meedeelt dat een abonnement op het elektronisch documentatiesysteem van de IND (EDS) voor een ieder open staat, was te verenigen met de informatie die de Nationale ombudsman in een ander onderzoek had ontvangen van de Staatssecretaris van Justitie (zie achtergrond, onder 3.).

De IND liet daarop weten dat de IND uit beheertechnisch oogpunt aanvankelijk had besloten tot maximaal tien aansluitingen. In beginsel was dit nog steeds het geval. Indien echter bijvoorbeeld een advocatenkantoor een abonnement op het EDS-systeem wenste,



viel daarover te praten. Het abonnement op het EDS-systeem was echter zodanig duur dat een advocatenkantoor hier niet licht om zou verzoeken, aldus de IND.

#### G. Nadere reactie verzoeker

Bij brief van 20 september 1999 reageerde verzoekers gemachtigde op de brief van 11 augustus 1999 van de Staatssecretaris van Justitie. Zij deelde onder meer mee:

"De heer Ha.:

Hoewel ik op de hoogte ben van de achterstanden bij de IND én de oorzaken hiervan, blijf ik van mening dat de afhandelingsduur van het bezwaarschrift van 6 november 1997 alle grenzen heeft overschreden. De beschikking op bezwaar werd op 9 juli 1999 verstuurd. Hoelang blijft de IND zich nog beroepen op de hoge instroom en het tekort aan personeel?

Het echtpaar He./G.:

De Staatssecretaris van Justitie stelt dat van het verschijnen van openbare werkinstructies naast de tot dusver gehanteerde methode van mededeling via EDS ook mededeling wordt gedaan in de Nieuwsbrief vreemdelingenrecht van de SDU.

Ik wil hier het volgende over opmerken: Uiteraard heeft de Stichting Rechtsbijstand Asiel een abonnement op EDS. Er zijn echter aanwijzingen dat de IND over meer informatie beschikt dan de rechtsbijstandverleners die gebruik maken van EDS.

Herhaaldelijk wordt in een werkinstructie gemeld dat bijlagen behorend bij de werkinstructie niet openbaar zijn. Als voorbeeld verwijst ik naar werkinstructie 161. Daarnaast vraag ik me af of alle werkinstructies openbaar worden gemaakt; met andere woorden zijn er ook interne werkinstructies?

Het blad Nieuwsbrief vreemdelingenrecht bestaat pas sinds mei 1999 (...).

(...)

Het op grond van een formeel vastgelegde afspraak in een aparte rubriek in dit blad alle vervaldata en data van inwerkingtreding en alle nieuwe werkinstructies, met vermelding van vindplaats, publiceren, zou een stap in de richting zijn van het voldoen aan mededeling en bekendmaking als bedoeld in afdeling 3.6 Awb.

Ten aanzien van de reactie van de Staatssecretaris van 19 april 1990 op de aanbevelingen van de Nationale Ombudsman wil ik het volgende opmerken:

Eén van de grote ergernissen voor rechtsbijstandverleners en hun cliënten is het feit dat vrijwel geen enkele brief - hoe dringend ook - inhoudelijk wordt beantwoord. Wordt er al een ontvangstbevestiging gestuurd dan bevat het vrijwel altijd de nietszeggende

mededeling dat de brief toegevoegd is aan het dossier. Sinds kort stuurt de IND af en toe brieven waarin niet alleen de ontvangst van een schrijven wordt bevestigd, begrip wordt gevraagd voor de vertraagde afhandeling maar daarnaast een poging wordt gedaan iets te zeggen over de termijn waarop besluitvorming zal plaatsvinden. (...)

De in de brief van 19 april genoemde opdracht tot onderzoek op welke wijze de verzending van voortgangsberichten geautomatiseerd kan worden ondersteund doet mij het hart vasthouden.

Cliënten en hun gemachtigden wachten niet op standaardbrieven maar op een duidelijk antwoord op specifiek gestelde vragen. (...)

Dat de Staatssecretaris niet wenst over te gaan tot het wettelijk vereiste van artikel 7:10 lid 4 AWB maakt dit artikel tot een dode letter der wet. De door de Staatssecretaris genoemde redenen om hier niet toe over te gaan hebben betrekking op zaken waarin de IND voor zorgvuldige besluitvorming afhankelijk is van informatie/advies van derden. De ervaring heeft mij echter geleerd dat ook in zaken waarin deze afhankelijkheid van derden niet bestaat - zelfs na veelvuldig en lang aandringen - geen enkele actie wordt ondernomen.

Overigens wordt er vaak pas in een zeer laat stadium informatie c.q. advies gevraagd. Ook deze vertraging kan voorkomen worden door dossiers vroegtijdig hierop te screenen."

#### H. Nadere reactie IND

Daarnaar gevraagd deelde een medewerkster van de IND telefonisch op 17 november 1999 mee dat de IND in de zaak van de heer He. en mevrouw G. niet heeft gerappelleerd bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In deze zaak werd gewacht op een algemeen ambtsbericht. De IND-medewerkster deelde mee dat in een dergelijk geval, in tegenstelling tot wanneer wordt gewacht op een individueel ambtsbericht, de IND over het algemeen niet rappelleert bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

## Beoordeling

### A. KLACHT VERZOEKERS HE. EN G.

#### I. Ten aanzien van de duur van de behandeling

1. Verzoekers klagen in de eerste plaats over de lange duur van de behandeling van hun asielaanvraag.

2. Ingevolge artikel 15e van de Vreemdelingenwet (Vw) dient binnen zes maanden na ontvangst te worden beslist op verzoeken om toelating als vluchteling in Nederland (zie achtergrond, onder 1.).

Asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben aangevraagd, verkeren in onzekerheid over hun toekomst. Het is daarom voor hen van groot belang dat zo spoedig mogelijk op hun verzoeken wordt beslist.

3. Verzoekers dienden hun verzoek om toelating als vluchteling in Nederland in op 24 december 1997. De Staatssecretaris van Justitie wees de asielaanvragen bij beschikking van 7 januari 1999 af.

De behandeling van verzoekers' asielaanvragen heeft daarmee ruim twaalf maanden in beslag genomen. Hiermee is de wettelijke termijn van artikel 15e Vw overschreden, zoals ook de Staatssecretaris van Justitie heeft erkend.

De onderzochte gedraging is daarmee op dit punt niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van de aanhouding van de behandeling in afwachting van een ambtsbericht

1. Verzoekers, van Afghaanse nationaliteit, klagen er verder over dat de IND de behandeling van hun zaken heeft aangehouden in afwachting van een ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de totstandkoming van een nieuwe werkinstructie naar aanleiding daarvan.

2. Op 22 april 1998 is de IND-werkinstructie nummer 168 van kracht geworden. De Staatssecretaris van Justitie deelde in zijn reactie op de klacht mee dat in deze werkinstructie is aangegeven dat de afdoening van asielaanvragen van Afghaanse asielzoekers, die voor hun komst naar Nederland enige tijd in Pakistan hebben verbleven, moet worden aangehouden in afwachting van een nader ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De behandeling van verzoekers' aanvragen werd om deze reden stilgelegd.

Op 3 november 1998 heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken het ambtsbericht uitgebracht. Op 20 november 1998 is de Tweede Kamer over de gevolgen van dit ambtsbericht geïnformeerd. Vervolgens is besloten om de behandeling van de aangehouden Afghaanse asielaanvragen weer ter hand te nemen.

De behandeling van verzoekers' asielaanvragen heeft ten gevolge van het wachten op het bedoelde ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken ruim zes maanden stilgelegen.

3. De Staatssecretaris van Justitie bracht op dit punt naar voren dat hij zich ervan bewust was dat de aanhouding van de behandeling door verzoekers als zeer vervelend werd ervaren, maar dat een zorgvuldige uitvoering van het vreemdelingenbeleid hem gebood na te gaan of in het geval van verzoekers Pakistan kon worden gezien als land van eerder

verblijf voor vreemdelingen die aldaar hebben verbleven alvorens naar Nederland te komen.

4. Onverminderd hetgeen hiervóór onder I. 2. is overwogen over de noodzaak om te beslissen binnen de door de wetgever gestelde termijn, is het op zichzelf begrijpelijk en te billijken dat de Staatssecretaris uit zorgvuldigheidsoverwegingen zich bij de besluitvorming heeft willen laten leiden door de inhoud van het ambtsbericht. In dit verband had van de IND wel een inspanning mogen worden verwacht om de termijnoverschrijding zoveel mogelijk te beperken, bijvoorbeeld door bij de Minister van Buitenlandse Zaken op spoed aan te dringen bij het uitbrengen van het ambtsbericht, en door de voortgang te bewaken. De IND heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken echter niet gerappelleerd. De IND heeft aldus onvoldoende actie ondernomen om het uitbrengen van het ambtsbericht te bespoedigen.

De onderzochte gedraging is in zoverre eveneens niet behoorlijk.

5. Ten overvloede wordt het volgende overwogen. In rapport 98/402 van 28 september 1998 (zie achtergrond onder 4.) heeft de Nationale ombudsman de Staatssecretaris van Justitie onder meer aanbevolen om, in die gevallen waarin een besluit op een verzoek wordt aangehouden in afwachting van een ambtsbericht en de daaropvolgende nadere standpuntbepaling, te doen verzekeren dat bij het voor enige tijd stilleggen van de behandeling van een categorie (asiel)zaken, de behandeling van individuele zaken uit die categorie op de punten waar dat mogelijk is wordt voortgezet indien daartoe aanleiding bestaat, en dat in verband daarmee ingekomen stukken worden gelezen en beoordeeld.

In de zaak van verzoekers is overigens niet gebleken dat individuele inhoudelijke behandeling mogelijk was doch - niettemin - is nagelaten.

### III. Ten aanzien van de informatieverstrekking

1. Verzoekers klagen er voorts over dat de IND hen noch hun rechtsbijstandverlener heeft geïnformeerd over de reden van vertraging in de behandeling, ondanks herhaalde verzoeken om opheldering van hun rechtsbijstandverlener.

2. Asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben aangevraagd, verkeren in onzekerheid over hun toekomst. Het is daarom voor hen niet alleen van groot belang dat binnen een redelijke termijn op hun verzoeken wordt beslist maar ook dat zij, indien een beslissing binnen een redelijke termijn niet mogelijk is, door het betreffende overheidsorgaan op de hoogte worden gehouden.

3. Na het verstrijken van de wettelijke beslistermijn verzocht de gemachtigde van verzoekers de IND haar te berichten over de redenen van vertraging en een termijn te noemen waarbinnen een beslissing kon worden verwacht. De IND bevestigde de ontvangst van deze brief op 14 juli 1998 en reageerde inhoudelijk bij brief van 18 augustus

1998. Hoewel de werkinstructie nummer 168 (zie hiervóór, onder II, 2.) op 22 april 1998 van kracht was geworden en de stillegging van de behandeling van verzoekers' aanvragen om die reden al enige tijd bekend moest zijn bij de IND, berichtte de IND in zijn brief van 18 augustus 1998 niet meer dan dat de besluitvorming in deze zaak, in verband met het grote aantal te behandelen zaken, nog enige tijd kon duren. Verzoekers' gemachtigde heeft vervolgens zelf contact opgenomen met de informatielijn van de IND, waarbij zij de werkelijke reden van vertraging in de duur van de behandeling vernam. Op 23 oktober 1998 en 6 november 1998 schreef verzoekers' gemachtigde brieven naar de IND waarin zij zich erover beklaagde niet te zijn geïnformeerd door de IND over de aanhouding van de asielaanvragen van verzoekers. De IND heeft niet gereageerd op deze twee brieven.

4. De Staatssecretaris van Justitie merkte in zijn reactie op dit klachtonderdeel onder meer op dat werkinstructie nummer 168 openbaar is en om die reden voor iedere rechtsbijstandverlener beschikbaar is. Deze openbaarheid en beschikbaarheid volgde uit de opname van openbare werkinstructies in het elektronisch documentatiesysteem van de IND (EDS-systeem) en de publicatie in de Nieuwsbrief vreemdelingenrecht. Voor zover de Staatssecretaris van Justitie hiermee heeft bedoeld te zeggen dat verzoekers' gemachtigde niet nog eens actief door de IND geïnformeerd had behoeven te worden omdat zij op de hoogte had kunnen zijn van de reden van vertraging in de behandelingsduur, kan de Staatssecretaris hierin niet worden gevolgd.

In rapport 99/429 van 6 oktober 1999 heeft de Nationale ombudsman over het EDS-systeem overigens opgemerkt dat dit systeem niet een voor een ieder toegankelijk systeem is aangezien een abonnement niet voor iedereen open staat. Om die reden kan niet worden gesproken van een voldoende mate van bekendmaking van IND-werkinstructies in de zin van artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht uitsluitend door opname ervan in het EDS-systeem (zie achtergrond, onder 3.). Tijdens het onderzoek in de onderhavige zaak liet een medewerkster van de IND - in tegenstelling tot de informatie die de IND verschafte in het onderzoek dat uitmondde in rapport 99/429 - weten dat het abonnement op het EDS-systeem wel voor een ieder openstond doch dat in de praktijk de abonnementskosten dermate hoog waren dat een advocatenkantoor niet om een abonnement zou verzoeken.

Onder deze omstandigheden kan niet in het algemeen worden gezegd dat werkinstructies door opname in het EDS-systeem voldoende openbaar worden gemaakt. Publicatie van IND-werkinstructies in de Nieuwsbrief vreemdelingenrecht kan bij de beoordeling van deze zaak geen rol spelen, aangezien deze publicatie pas sinds mei 1999 - en dus ná de onderzochte gedraging - plaatsvindt.

De Staatssecretaris van Justitie liet overigens verder als reactie op dit klachtonderdeel weten dat hij, nu aan de verzoeken om opheldering geen gehoor was gegeven, de klacht op dit punt gegrond achtte.

5. Ook al is het de Nationale ombudsman bekend dat de Stichtingen Rechtsbijstand Asiel wel toegang hebben tot het EDS (zie ook bevindingen, onder G.), is hij niettemin met de Staatssecretaris van Justitie van oordeel dat de IND niet in voldoende mate heeft voldaan aan het vereiste van een actieve informatieverstrekking.

De onderzochte gedraging is eveneens op dit punt niet behoorlijk.

## **B. KLACHT VERZOEKER HA.**

### **I. Ten aanzien van de duur van de behandeling**

1. Verzoeker Ha. klaagt in de eerste plaats over de lange duur van de behandeling door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) van zijn bezwaarschrift van 6 november 1997 tegen de negatieve beschikking op zijn asielaanvraag.

2. Termijnen in het bestuursrecht zijn voor de belanghebbende doorgaans fatale termijnen. Uit een oogpunt van een op dit punt na te streven gelijkheid tussen overheid en burger, en van de geloofwaardigheid van de overheid, behoren bestuursorganen zich evenzeer strikt gebonden te achten aan wettelijke voorschriften inzake voor hen geldende termijnen. Dit geldt te meer wanneer de desbetreffende wettelijke voorschriften (enige) ruimte bieden voor het verlengen van de duur van de besluitvorming.

3. Het voorgaande betekent dat de behandeling van bezwaarschriften dient plaats te vinden binnen de wettelijk gestelde termijnen. De IND dient ingevolge artikel 7:10, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb, zie achtergrond, onder 2.) te beslissen binnen zes dan wel tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift, dit behoudens opschorting van de termijn in verband met verzuimherstel. Op grond van het derde lid van artikel 7:10 Awb kan de beslissing voor ten hoogste vier weken worden verdaagd. De IND dient daarvan schriftelijk mededeling te doen aan de indiener van het bezwaarschrift. Verder uitstel is op grond van artikel 7:10, vierde lid, Awb alleen mogelijk met instemming van de indiener.

4. Verzoeker diende het bezwaarschrift op nader aan te voeren gronden in op 6 november 1997. Bij brief van 25 november 1997 verdaagde de IND de beslissing conform artikel 7:10, derde lid Awb voor vier weken. De IND deelde in deze brief verder mee dat de termijn waarbinnen diende te worden beslist, werd opgeschort zolang de nadere gronden van bezwaar niet waren ingediend. Op 1 december 1997 voerde verzoeker de nadere gronden van bezwaar aan. De IND ontving de nadere gronden op 2 december 1997. De wettelijke termijn voor de behandeling van het bezwaarschrift ging op dat moment in.

Niet is gebleken dat verzoeker is benaderd over verder uitstel, en daarmee heeft ingestemd. De beslistermijn was in dit geval dan ook maximaal tien weken.

5. Op 20 mei 1998 deelde de IND verzoekers gemachtigde mee dat verzoeker zou worden gehoord door een ambtelijke commissie. De wettelijke beslistermijn van tien weken was op dat moment al met vijftien weken verstreken. Pas na negenenveertig weken, op 27 april 1999, vond de zitting van de ambtelijke commissie plaats. Weer ruim tien weken later, op 9 juli 1999, werd beslist op het bezwaarschrift.

6. De Staatssecretaris van Justitie bracht op dit punt naar voren dat de behandeling van de zaak van verzoeker niet tijdig ter hand was genomen als gevolg van het grote aantal te behandelen zaken en het tekort aan personeel om de zaken te behandelen.

Deze omstandigheden kunnen de lange duur van de behandeling van het bezwaarschrift wel verklaren, maar zij kunnen geen rechtvaardiging vormen voor de overschrijding van de wettelijke beslistermijn, zoals ook de Staatssecretaris van Justitie heeft erkend.

7. De wettelijke beslistermijn van artikel 7:10 Awb is in deze zaak ver overschreden, met vierenzeventig weken.

De onderzochte gedraging is daarmee op dit punt niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van de aanhouding van de behandeling in afwachting van een ambtsbericht

1. Verzoeker, van Afghaanse nationaliteit, klaagt er verder over dat de IND de behandeling van zijn bezwaarschrift heeft aangehouden in afwachting van een ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de totstandkoming van een nieuwe werkinstructie naar aanleiding daarvan.

2. Volgens verzoekers gemachtigde heeft een medewerkster van de telefonische IND-informatielijn haar op 23 december 1998 meegedeeld dat uit computergegevens was gebleken dat de beslissing op verzoekers bezwaarschrift werd aangehouden in afwachting van een nieuwe IND-werkinstructie.

3. De Staatssecretaris van Justitie liet in reactie op dit klachtonderdeel weten dat de mededeling van de IND-medewerkster op een vergissing berustte. Er waren inderdaad zaken van Afghaanse asielzoekers aangehouden. De aanhouding betrof zaken van Afghaanse asielzoekers die lange tijd in Pakistan hadden verbleven. Aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken was verzocht om nadere informatie over de vraag in hoeverre Pakistan kon worden gezien als land van eerder verblijf (zie hiervóór, onder **A.II**, 2.). Ook verzoeker had tijdens zijn reis naar Nederland enige dagen in Pakistan verbleven, maar dit verblijf was van zodanig korte duur dat de hiervoor bedoelde kwestie in zijn zaak geen rol speelde. De Staatssecretaris van Justitie deelde verder mee dat de behandeling van verzoekers zaak dan ook niet was aangehouden in afwachting van een ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de totstandkoming van een nieuwe werkinstructie naar aanleiding daarvan. Dit was ook niet in het computerbestand van de

IND opgenomen, zodat de medewerkster van de telefonische informatielijn onjuiste informatie had verstrekt.

4. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen mist dit klachtonderdeel feitelijke grondslag.

De gedraging is op dit punt dan ook behoorlijk.

III. Ten aanzien van de informatieverstrekking

1. Verzoeker klaagt er voorts over dat de IND hem noch zijn rechtsbijstandverlener heeft geïnformeerd over de reden van vertraging in de behandeling, ondanks herhaalde verzoeken om opheldering van hun rechtsbijstandverlener.

2. Zoals hiervóór, onder **A.III**, 2. reeds is overwogen verkeren asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben aangevraagd, in onzekerheid over hun toekomst. Het is daarom voor hen niet alleen van groot belang dat binnen een redelijke termijn op hun verzoeken en bezwaarschriften wordt beslist maar ook dat zij, indien een beslissing binnen een redelijke termijn niet mogelijk is, door het betreffende overheidsorgaan op de hoogte worden gehouden.

3. Bij brief van 13 januari 1998 deelde de IND verzoekers gemachtigde mee dat de besluitvorming op het bezwaarschrift enige tijd zou duren in verband met het grote aantal te behandelen zaken. Deze mededeling is niet aan te merken als een mededeling in artikel 7:10, vierde lid Awb. Bovendien heeft verzoeker niet met verder uitstel ingestemd. Nadat verzoekers gemachtigde bij brief van 12 mei 1998 de IND verzocht om een spoedige beslissing en informatie over de reden van vertraging deelde de IND op 20 mei 1998 mee dat verzoeker zou worden gehoord door een ambtelijke commissie maar dat in verband met het grote aantal te behandelen zaken nog niet bekend was wanneer een hoorzitting kon worden gepland.

Op 26 oktober 1998 informeerde verzoekers gemachtigde nog eens naar de stand van zaken. De IND reageerde niet op deze brief. Op 23 december 1998 informeerde verzoekers gemachtigde nogmaals bij de IND en deelde tevens mee dat zij van een medewerkster van de telefonische IND-informatielijn had vernomen dat verzoekers zaak was aangehouden in afwachting van een nieuwe werkinstructie. Ook op deze brief reageerde de IND niet. Dit is de IND des te meer kwalijk te nemen, omdat is gebleken dat de telefonisch verstrekte informatie niet juist was (zie hiervóór, onder **B.II.**, 3.).

4. De Staatssecretaris van Justitie gaf als reactie op dit klachtonderdeel aan dat de informatievoorziening door de IND gebrekkig was geweest en achtte dit klachtonderdeel gegrond.

5. Van de IND had mogen worden verwacht dat verzoeker en/of zijn gemachtigde tijdig zou zijn benaderd met informatie over de stand van zaken in de behandeling van het



bezwaarschrift. Voorts had het op de weg van de IND gelegen om verzoeker en/of zijn gemachtigde ingevolge het vierde lid van artikel 7:10 van de Awb te verzoeken in te stemmen met verder uitstel van de beslissing. De IND heeft dit ten onrechte achterwege gelaten.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is gegrond, behalve ten aanzien van de aanhouding in afwachting van een ambtsbericht in de zaak van Ha.; op dit punt is de klacht niet gegrond.