



# Rapport

**Datum: 12 september 2003**  
**Rapportnummer: 2003/309**

## Klacht

Verzoekster, een Somalische asielzoekster, klaagt erover dat zij met haar vijf kinderen de haar door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) bij brief van 25 oktober 2000 aangeboden Centrale Opvang Woning (COW-woning) op 31 oktober 2000 niet heeft kunnen betrekken, terwijl zij hiervan officieel niet op de hoogte was gesteld en dit op die dag telefonisch via een medewerker van Vluchtelingenwerk heeft moet vernemen.

Voorts klaagt verzoekster er in dit verband over dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in een brief van 4 januari 2001 heeft meegedeeld dat die dienst geen toestemming had gegeven voor overplaatsing naar een COW-woning, terwijl het COA in een brief van 22 mei 2001 heeft meegedeeld dat de woning is aangeboden naar aanleiding van informatie van de IND.

## Beoordeling

1. Verzoekster, een Somalische asielzoekster, verbleef sinds 1994 in de centrale opvang van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Bij rechterlijke uitspraak van 22 juli 1999, werd haar beroep ongegrond verklaard, en kwam er een einde aan haar verblijfsrechtelijke procedure. Bij brief van 28 juli 1999 werd een last tot uitzetting aan de betrokken korpschef van het regionale politiekorps verstrekt.

Omdat verzoekster in haar omgeving zag dat andere uitgeprocedeerde Somalische asielzoekers werden overgeplaatst naar een Centrale Opvang Woning (COW-woning), informeerde een medewerker van Vluchtelingenwerk begin 2000 telefonisch naar de mogelijkheden voor overplaatsing van verzoekster en haar vijf kinderen (toen 14 tot 20 jaar oud) naar een COW-woning. Aanvankelijk kwam verzoekster niet in aanmerking voor een dergelijke woning, daar de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) negatief adviseerde in verband met haar mogelijke verwijdering uit Nederland binnen zes maanden. Hiermee voldeed zij niet aan de (interne) voorwaarden van het COA voor plaatsing in een COW-woning (zie achtergrond, onder 2.).

2. In juni 2000 liet het asielzoekerscentrum (AZC) te Wageningen waar verzoekster verbleef, aan de Afdeling Plaatsing van het COA (te Rijswijk) weten dat er toestemming was van de IND cq de vreemdelingendienst (VD) voor plaatsing van verzoekster in een COW-woning. In het computersysteem van die Afdeling Plaatsing was een bericht opgenomen met een akkoord voor verzoeksters plaatsing.

In dit onderzoek is niet komen vast te staan hoe de feitelijke gang van zaken is geweest welke heeft geleid tot het bericht van het AZC Wageningen aan de Afdeling Plaatsing van het COA ten aanzien van de akkoordverklaring voor verzoeksters plaatsing.

Volgens de IND is er door die dienst nimmer toestemming verleend voor verzoeksters plaatsing in een COW-woning. Het COA heeft met intern onderzoek niet kunnen vaststellen hoe die akkoordverklaring tot stand is gekomen. Volgens verzoekster heeft een met name genoemde medewerker van de IND in mei 2000 telefonisch aan haar gemachtigde meegedeeld niet langer bezwaar te hebben tegen overplaatsing van verzoekster en haar gezin naar een COW-woning, en is aan haar gemachtigde door twee van de betrokkenen bevestigd dat dit is besproken in een overleg tussen COA, VD en IND op 26 mei 2000. Volgens het COA en de IND zijn er geen schriftelijk vastgelegde berichten over de communicatie betreffende genoemde akkoordverklaring. In ieder geval staat vast dat in juni 2000 in het computersysteem van de Afdeling Plaatsing van het COA een bericht was opgenomen met een akkoord voor verzoeksters plaatsing in een COW-woning.

3. Naar aanleiding van dit bericht heeft de Afdeling Plaatsing contact opgenomen met de toenmalige Aanvullende Opvang (AVO) Regio Zuid-Oost (onderdeel van het COA te Malden), volgens het COA echter zonder een (gebruikelijke) controle-check bij het AZC Wageningen. Bij brief van 25 oktober 2000 deelde de AVO Regio Zuid-Oost verzoekster mee, onder aanbieding van gelukwensen, dat zij werd geplaatst in een COW-woning. Zij en haar kinderen werd verzocht om op 31 oktober 2000 te verhuizen naar COW Roosendaal, op een in de brief opgegeven adres. Voorts werd meegedeeld dat zij gehouden was om naar die woning te verhuizen en dat haar vanaf de verhuisdatum géén opvangvoorzieningen meer werden verstrekt in de locatie waar zij verbleef.

Op 30 oktober 2000 bleek echter dat de IND toch geen toestemming verleende voor plaatsing van verzoekster en haar kinderen in een COW-woning en werd die plaatsing in de COW-woning te Roosendaal mondeling weer ingetrokken.

4. Verzoekster klaagt er in de eerste plaats over dat het COA heeft geweigerd uitvoering te geven aan de overplaatsing als vermeld in de brief van 25 oktober 2000 en dat het COA die overplaatsing evenmin formeel heeft ingetrokken.

Vast staat dat het COA verzoekster in de brief van 25 oktober 2000 heeft meegedeeld dat zij werd overgeplaatst naar een COW-woning te Roosendaal, dat zij gehouden was om naar die woning te verhuizen en dat haar vanaf de verhuisdatum géén opvangvoorzieningen meer werden verstrekt in de locatie waar zij verbleef. Gelet op de aard van die schriftelijke mededeling, waaruit een verplichting voortvloeide (verhuisplicht) en waaraan gevolgen waren verbonden (geen opvang meer in de voormalige locatie), was het vanuit een oogpunt van adequate informatieverstrekking over rechten en plichten van burgers niet juist dat geen uitvoering is gegeven aan de overplaatsing, zonder dat het COA tijdig en schriftelijk aan verzoekster had meegedeeld dat haar overplaatsing was ingetrokken, met vermelding van de reden van die intrekking.

Eén en ander is het gevolg geweest van de gang van zaken waarbij kort na elkaar sprake was van toestemming en intrekking van die toestemming. Nu de betrokken diensten, COA

en IND, niet in staat zijn aan te geven hoe de gang van zaken in dezen precies is geweest, onder meer door het ontbreken van verslaglegging, moet het afzien van de overplaatsing zonder tijdig, schriftelijk en gemotiveerd bericht, worden toegerekend aan COA en IND gezamenlijk.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

5. Voorts klaagt verzoekster er over dat de informatie van de IND in de brief van 4 januari 2001 en van het COA in de brief van 22 mei 2001, ter afhandeling van haar klachten door die instanties, tegenstrijdig is ten aanzien van het al dan niet verlenen van toestemming door de IND voor haar overplaatsing naar een COW-woning.

Aangezien in dit onderzoek niet is komen vast te staan wat precies heeft geleid tot het bericht van het AZC Wageningen aan de Afdeling Plaatsing van het COA dat er geen belemmeringen meer waren voor de plaatsing van verzoekster in een COW-woning, kan ook niet worden vastgesteld of de tegenstrijdigheid het gevolg is van een onjuistheid in de brief van de IND, of van het COA. Ook hierbij is van belang dat zowel van de zijde van de IND, als van de zijde van het COA een schriftelijke vastlegging ontbreekt over de onderlinge communicatie met betrekking tot dit punt. Van overheidsorganen als het COA en de IND mag verwacht worden dat hierover ten minste notities in een dossier worden bijgehouden. In dit geval is dat van bijzonder belang, omdat het COA het advies van de IND met betrekking tot het zicht op verwijdering binnen zes maanden van een asielzoeker zeer zwaar laat wegen bij de toepassing van de (interne) richtlijnen ten aanzien van de plaatsing van asielzoekers in een COW-woning.

Op dit punt is de onderzochte gedraging van COA en IND gezamenlijk eveneens niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers en de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, welke laatste wordt aangemerkt als een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, is gegrond.

De Nationale ombudsman heeft er met instemming kennis van genomen dat het Centraal Orgaan opvang asielzoekers en de Immigratie- en Naturalisatiedienst hebben toegezegd dat dossiervorming zal plaatsvinden over de onderlinge communicatie, zoals in dit geval over plaatsing van asielzoekers in een COW-woning.

## **Onderzoek**

Op 2 februari 2001 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw H., ingediend door Vluchtelingenwerk AZC De Leemkuil te Wageningen, met een klacht over een gedraging van het COA en de IND.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werden het COA en de toenmalige 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 het COA, de staatssecretaris, en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

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

Het COA, de staatssecretaris en verzoekster deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

## **Bevindingen**

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### **A. feiten**

1. Verzoekster, een Somalische asielzoekster, verbleef sinds 1994 in de centrale opvang van het COA. Bij uitspraak van 22 juli 1999 verklaarde de president van de rechtbank Den Haag, nevenzittingsplaats Zwolle, haar beroep ongegrond. Bij brief van 28 juli 1999 liet de staatssecretaris, onder verstrekking van een last tot uitzetting, aan de korpschef van het betrokken regionale politiekorps weten dat er geen beletsel meer bestond tegen verwijdering van verzoekster uit Nederland.

Hoewel verzoekster was uitgeprocedeerd meende zij in aanmerking te kunnen komen voor een Centrale Opvang Woning (COW-woning), daar zij waarnam dat andere uitgeprocedeerde Somalische asielzoekers in haar omgeving werden overgeplaatst naar een COW-woning. Begin 2000 informeerde een medewerker van Vluchtelingenwerk telefonisch bij het COA, de vreemdelingendienst (VD) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) naar de mogelijkheden hiertoe voor verzoekster en haar vijf kinderen (toen 14 tot 20 jaar oud). Het COA kreeg echter geen toestemming van de IND voor toewijzing van een dergelijke woning aan verzoekster, zo werd hem meegedeeld; toestemming werd niet gegeven in geval van uitzicht op verwijdering binnen zes maanden.

Uit telefonische informatie bleek die medewerker dat er op 26 mei 2000 overleg was geweest tussen de IND, het COA en de VD, waarin was besloten om toestemming te verlenen voor toewijzing van een COW-woning aan verzoekster. Telefonisch bevestigde het COA, Afdeling Spreiding en Plaatsing (te Rijswijk) aan de medewerker van Vluchtelingenwerk dat verzoekster op de wachtlijst was geplaatst.

In juni 2000 liet het asielzoekerscentrum (AZC) waar verzoekster verbleef, AZC Wageningen, aan de Afdeling Plaatsing van het COA (te Rijswijk) weten dat de IND en de VD akkoord gingen met overplaatsing van verzoekster naar een COW-woning.

Bij brief van 25 oktober 2000 deelde het COA, AVO (Aanvullende Opvang) Regio Zuid-Oost (te Malden) verzoekster mee, onder aanbieding van gelukwensen, dat zij geplaatst werd in een COW-Woning. Zij en haar kinderen werd verzocht om op 31 oktober 2000 te verhuizen naar COW Roosendaal, op een in de brief opgegeven adres. Voorts werd meegedeeld dat zij gehouden was om naar die woning te verhuizen en dat haar vanaf de verhuisdatum géén opvangvoorzieningen meer werden verstrekt in de locatie waar zij verbleef.

2. Daarnaast gevraagd liet de IND op 30 oktober 2000 telefonisch aan Vluchtelingenwerk laten weten dat opnieuw geen toestemming voor de verhuizing werd verleend. De medewerker van Vluchtelingenwerk nam daarom op 31 oktober 2000 telefonisch contact op met het COA, Afdeling COW te Roosendaal. In dat telefoongesprek deelde het COA mee dat de verhuizing van verzoekster niet kon doorgaan. Verzoekster vertrok naar Roosendaal. Aldaar deelden medewerkers haar mee dat zij geen toestemming had voor plaatsing in een COW-woning en verzochten haar terug te keren naar het AZC Wageningen. Aan dit verzoek voldeed verzoekster.

3. Bij brief van 8 november 2000 diende verzoekster een klacht in bij het COA over de gang van zaken. Bij brief van 17 november 2000 diende verzoekster voorts een klacht in bij de IND. Bij brief van 4 januari 2001 deed de IND de klacht als volgt af:

“In de asielprocedure van (verzoekster; N.o.) heeft de president van de rechtbank te Zwolle bij uitspraak van 22 juli 1999 het door betrokkene ingediende beroep ongegrond verklaard. Met deze uitspraak is de verblijfsrechtelijke procedure van betrokkene beëindigd en is op haar de rechtsplicht komen te rusten om Nederland te verlaten. Bij brief van 28 juli 1999 heb ik, onder verstrekking van een last tot uitzetting, aan de betrokken korpschef laten weten dat er geen beletsel meer bestaat tegen de verwijdering van betrokkene uit Nederland.

Aangezien betrokkene vanaf 22 juli 1999 is uitgeprocedeerd is door mijn dienst geen toestemming voor overplaatsing naar een COW-woning verleend. Plaatsing in een COW-woning zou bij betrokkene immers het gevoel kunnen opwekken dat alsnog in het verblijf wordt berust. De opvangvoorzieningen worden in een dergelijk geval immers

royaler, terwijl bij een uitgeprocedeerde vreemdeling een geleidelijke afbouw van de voorzieningen meer in de rede ligt. Daarnaast zou plaatsing in een COW-woning verdere integratie in de Nederlandse samenleving in de hand kunnen werken, hetgeen niet zou stroken met de juridische verblijfspositie van betrokkene.

Nu in het geval van betrokkene om bovengenoemde redenen door mijn dienst nimmer toestemming voor overplaatsing naar een COW-woning is verleend, kan van willekeur naar mijn oordeel dan ook geen sprake zijn. De door u ingediende klacht is naar mijn oordeel, voor zover gericht tegen de IND, ongegrond.”

4. Na interventie van een medewerker van de Nationale ombudsman reageerde het COA bij brief van 22 mei 2001 onder meer als volgt op verzoeksters klacht in de brief van 8 november 2000:

“Allereerst wil ik u mijn verontschuldigen aanbieden voor de late beantwoording van uw brief. Door interne misverstanden heeft de beantwoording onnodig lang op zich laten wachten.

Het is juist dat aan (verzoekster; N.o.) een COW-woning is aangeboden. Dat gebeurde op de informatie van de IND dat verwijdering binnen 6 maanden niet aan de orde was. Na de reservering bleek echter dat de IND toch bezwaar maakte tegen de uitplaatsing van de familie (van verzoekster; N.o.) naar Roosendaal i.v.m. eventuele verwijderbaarheid binnen 6 maanden.

Op basis van deze informatie waren wij helaas verplicht, conform de afspraken die bestaan met de IND, de reservering ongedaan te maken.

Voor de gang van zaken, die zeker niet vlekkeloos genoemd mag worden maar helaas wel onvermijdelijk, wil ik hierbij de familie (van verzoekster; N.o.) mijn verontschuldigen aanbieden.

Het feit dat de familie 5 maanden na de IND-check van mei 2000 een woning kreeg aangeboden ligt in het feit dat tot dat moment geen geschikte woning in het kader van COW beschikbaar was.”

5. Omdat verzoekster niet tevreden was met de door de IND en het COA gegeven reacties op haar klachtbrieven, verzocht zij de Nationale ombudsman om een schriftelijk onderzoek in te stellen.

B. Standpunt verzoekster

Zie onder Klacht.

C. Standpunt coa

Bij brief van 11 februari 2002 reageerde het COA onder meer als volgt op de klacht:

**“Centrale opvang in woningen**

Alvorens specifiek op de klacht in te gaan wil ik allereerst uitleg geven over de Centrale Opvang in Woningen (COW). Sinds juni 1998 is er voor asielzoekers een nieuwe vorm van Centrale Opvang in Woningen. De huisvesting geschiedt onder volledige verantwoordelijkheid van het COA, inhoudende dat het COA de huurder van de woning is en dat het COA tevens verantwoordelijk is voor het inrichten en gebruiksklaar maken van de woningen. Het 'COW' is Centrale Opvang en valt daarom onder de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 1997 (Rva).

Plaatsing in COW is een bevoegdheid gegeven door de Staatssecretaris van Justitie aan het COA, in verband met de grote capacitaire nood situatie. Het is volledig aan het COA te bepalen wie zij in een COW-woning wil plaatsen. Dit betekent dat een asielzoeker zich dan ook niet op verblijf in een COW-woning kan beroepen of meent dat het COA hem in een COW-woning moet plaatsen, omdat hij vindt dat hij daar recht op heeft.

Bij het bepalen wie wel en wie niet in het COW geplaatst kan worden, heeft het COA een aantal interne voorschriften opgesteld, die het COA wenst te hanteren om het eigen werkproces in goede banen te leiden. De asielzoeker kan zich dan ook niet op de interne voorschriften beroepen, in de zin dat hij kan eisen dat hij in een COW-woning geplaatst moet worden omdat hij aan de interne voorschriften voldoet.

De gehanteerde interne voorschriften zijn als volgt:

- asielzoekers verblijvend in een regio waar een COW-plaats vrijkomt;
- asielzoekers waarvan de IND en VD aangeeft dat er binnen 6 maanden geen verwijdering (uit Nederland) plaats zal vinden;
- (als er schaarste is aan COW-plaatsen) gaan gezinnen voor alleenstaanden;
- het First-in-First-Out-systeem is geldig (dit indien er geen sprake is van een MOB-periode in de voorgaande opvang). De datum die bepalend is, is de datum van laatste aanmelding AC;
- er is geen medische indicatie (die uitplaatsing in de weg staat);
- zelfredzaamheid (asielzoekers moeten bekend zijn met de Nederlandse samenleving en moeten voor zichzelf kunnen zorgen.)

Zoals ik hiervoor al heb gesteld hanteert het COA bij de doorplaatsing van asielzoekers naar een COW-woning het zogeheten First-in-First-Out-systeem (FIFO). Dit betekent dat degene die het langst in Nederland verblijft het eerst voor een COW-woning in aanmerking



komt. Voorwaarde is dan wel dat de COW-woning passend is voor de asielzoeker die bovenaan de lijst staat. U zult zich voor kunnen stellen dat een gezin niet in een eenpersoonskamer wordt geplaatst en een alleenstaande niet in een eengezinswoning. De vrijkomende COW-woning moet dus passend zijn voor de asielzoeker die bovenaan de lijst staat.

Zodra een asielzoeker voor een COW-woning in aanmerking komt, informeert de afdeling Plaatsing van het COA het centrum waar de betreffende asielzoeker op dat moment verblijft. Het centrum checkt vervolgens of de betreffende asielzoeker aan de interne voorwaarden voor plaatsing in een COW-woning voldoet. De uitkomst hiervan koppelt het centrum terug aan de afdeling Plaatsing van het COA. Indien geen bezwaar bestaat tegen plaatsing van de betreffende asielzoeker in een COW-woning informeert de afdeling Plaatsing de betreffende regio (thans, na de organisatiewijziging van het COA, het cluster), waaronder de COW-woning ressorteert. De regio nodigt vervolgens de betreffende asielzoeker uit zijn intrek in de COW-woning te nemen. Tot aan de uitnodiging van de betrokken regio weet de asielzoeker niet dat hij in aanmerking komt voor een COW-woning. Dit proces geschiedt geheel buiten de asielzoeker om.

#### De situatie van klaagster

Klaagster heeft, samen met haar zes kinderen op 5 oktober 1994 de Staatssecretaris van Justitie verzocht haar toe te laten als vluchteling, c.q. aan haar een vergunning tot verblijf om humanitaire redenen te verlenen. De Staatssecretaris heeft het verzoek van klaagster niet ingewilligd en bij uitspraak van 22 juli 1999 is het door klaagster tegen de afwijzing ingestelde beroep door de rechtbank te 's-Gravenhage, zittingsplaats Zwolle, ongegrond verklaard. Hiermee is klaagster uitgeprocedeerd geraakt op haar asielaanvraag en dient zij Nederland derhalve te verlaten. De Staatssecretaris van Justitie heeft hiertoe op 28 juli 1999 ook een last tot uitzetting verstrekt.

Aangezien klaagster niet beschikte over voldoende middelen om in haar levensonderhoud en dat van haar kinderen te kunnen voorzien, is klaagster, gedurende de behandeling van haar asielaanvraag, opvang geboden door het COA. In eerste instantie in het Opvang- en onderzoekscentrum te 's-Gravendeel en vanaf 11 november 1994 in het asielzoekerscentrum (AZC) te Wageningen.

In het najaar van 1999 komt klaagster op grond van het FIFO-systeem in aanmerking voor een COW-woning. De afdeling Plaatsing informeert het AZC Wageningen hierover, alwaar klaagster verblijft. Het AZC Wageningen rapporteert vervolgens op haar beurt aan de afdeling Plaatsing dat klaagster niet in aanmerking komt voor een COW-woning, aangezien de IND en de VD geen toestemming geven. Volgens de informatie van de IND en de VD zal klaagster binnen zes maanden uit Nederland worden verwijderd. Klaagster voldoet derhalve niet aan de interne voorwaarden voor plaatsing in een COW-woning, zodat klaagster de COW-woning ook niet aangeboden krijgt.

In juni 2000 laat het AZC Wageningen vervolgens aan de afdeling Plaatsing weten dat de IND en de VD thans wel akkoord gaat met overplaatsing van klager naar een COW-woning. De afdeling Plaatsing van het COA heeft vervolgens de blokkade op plaatsing van klager in een COW-woning opgeheven. Aangezien voor klager niet direct een passende COW-woning beschikbaar was, heeft het COA eerst in oktober 2000 klager de COW-woning te Roosendaal aan kunnen bieden. Bij schrijven van 25 oktober 2000 heeft de directeur van de AVO-regio Zuid-Oost, waaronder de COW-woning te Roosendaal valt, klager uitgenodigd de woning te Roosendaal te betrekken. Vervolgens bericht het AZC Wageningen op 30 oktober 2000 de afdeling Plaatsing dat er toch geen toestemming is van IND en VD voor plaatsing van klager in een COW-woning. Ook klager wordt nog voor haar vertrek naar de COW-woning op het AZC Wageningen door de medewerkers aldaar medegedeeld dat zij niet voor een COW-woning in aanmerking komt en dat zij dus niet hoeft af te reizen naar Roosendaal. De reservering van klager voor de COW-woning wordt vervolgens ongedaan gemaakt. De afdeling Plaatsing bericht dit aan de medewerkers van de COW te Roosendaal. Op 31 oktober 2000 meldt klager zich vervolgens toch bij de COW-woning te Roosendaal. De medewerkers aldaar delen klager mee dat zij geen toestemming heeft voor plaatsing in een COW-woning en verzoeken haar terug te keren naar AZC Wageningen. Aan dit verzoek heeft klager voldaan.

Het is mij, in het onderzoek naar aanleiding van de klacht, onduidelijk gebleven, waarop het AZC Wageningen de toestemming van de IND en de VD voor plaatsing van klager in een COW-woning in juni 2000 heeft gebaseerd. Ik heb wel begrepen dat er in die periode druk van buitenaf was om klager en haar gezin in een COW-woning te plaatsen. Er is vanuit het centrum ook regelmatig contact geweest met de Vreemdelingendienst ten aanzien van de vraag of er reeds toestemming voor klager en haar gezin was om hen in een COW-woning te plaatsen. Van de zijde van de VD is aangegeven dat klager en haar gezin geplaatst konden worden in een COW-woning, mits deze in Wageningen stond. De VD heeft in onderhavige zaak echter altijd contact onderhouden met de IND. Het is mij voorts onduidelijk gebleven hoe de miscommunicatie met betrekking tot het wel of niet afgegeven zijn van toestemming voor plaatsing van klager in een COW-woning heeft kunnen ontstaan.

Hoewel ik de gang van zaken betreur, nu ik begrijp dat bij klager verwachtingen zijn gaan leven die vervolgens niet gehonoreerd zijn, ben ik toch van mening dat het COA op juiste wijze heeft gehandeld. Eén van de interne criteria voor plaatsing in een COW-woning is dat de asielzoeker niet binnen zes maanden verwijderbaar is. Dit betekent dat IND en VD toestemming moeten geven voor plaatsing van een asielzoeker in een COW-woning. Ten aanzien van klager is deze toestemming niet verkregen. Klager wist dit, maar is desondanks op eigen initiatief naar de COW-woning te Roosendaal vertrokken. Het verwijt dat ten aanzien van klager willekeur wordt bedreven kan ik dan ook niet volgen. Bij klager zijn dezelfde criteria gehanteerd als ten aanzien van andere asielzoekers die

voor een COW-woning in aanmerking komen. Klaagster is dus gelijk behandeld aan andere asielzoekers. Helaas voor klagster is voor haar echter geen toestemming voor plaatsing in een COW-woning verkregen. Dat klagster ondertussen asielzoekers, die naar haar mening in een gelijkwaardige positie als zij verkeren, wel naar een COW-woning zag vertrekken doet daar niet aan af.

Terzijde, wil ik nog opmerken dat klagster in haar klaagschrift consequent spreekt over de beschikking van 25 oktober 2000, waarbij zij is overgeplaatst naar de COW-woning te Roosendaal. Indien klagster daadwerkelijk van mening is dat de brief van 25 oktober 2000 een beschikking is, in de zin ook van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht, is niet een klaagschrift bij de Nationale ombudsman het geëigende rechtsmiddel. In dat geval had klagster een bezwaarschrift bij het COA in moeten dienen en, zonodig, de president van de rechtbank (sector Bestuursrecht) moeten verzoeken haar, hangende de beslissing op het bezwaarschrift, te plaatsen in de COW-woning. Nu klagster tegen de beschikking van 25 oktober 2000 geen rechtsmiddelen heeft aangewend en de termijn voor het indienen van rechtsmiddelen inmiddels ruimschoots is verstreken, mag klagster de Nationale ombudsman niet als alibi voor het laten lopen van rechtsmiddelen gebruiken. Ik verzoek u dan ook een uitspraak te doen over de ontvankelijkheid van onderhavige klacht. Overigens ben ik van mening dat de brief van 25 oktober 2001 geen beschikking is in de zin van artikel 1:3 Awb.

Tot slot bericht ik u dat ik, naar aanleiding van onderhavige klacht, contact heb gehad met de Afdeling Plaatsing van het COA en hen heb gevraagd hoe dergelijke misverstanden voortaan voorkomen kunnen worden. Ik wil daar allereerst bij opmerken dat de kans dat een dergelijk misverstand zich nog een keer voordoet beduidend kleiner is geworden door de inwerkingtreding van het Stappenplan 2000 en thans de Vreemdelingenwet 2000. Immers, de asielzoeker die thans rechtmatig verwijderbaar wordt op zijn asielaanvraag krijgt een finale vertrektermijn van 28 dagen, waarna de opvang van rechtswege eindigt. In deze situatie zal het niet snel meer voorkomen dat een rechtmatig verwijderbare asielzoeker een COW-woning aangeboden krijgt. Desalniettemin zal het COA in het bewonersinformatiesysteem (BIS) een duidelijke procedure neerleggen, waarin de verschillende stappen moeten worden aangegeven, met betrekking tot de plaatsing van een asielzoeker in een COW-woning.

Afrondend merk ik nog op dat, anders dan klagster stelt, het COA wel gereageerd heeft op het schrijven van haar gemachtigde van 8 november 2000. Bij schrijven van 22 mei 2001 heeft het COA, onder vermelding van excuses voor de late beantwoording, op het schrijven gereageerd.

## **Conclusie**

Op grond van het voorgaande komt het COA tot de conclusie dat onderhavige klacht ongegrond is.”

#### D. Standpunt staatssecretaris van justitie

1. De staatssecretaris van Justitie reageerde bij brief van 19 februari 2002 onder meer als volgt op de klacht:

"Wat betreft de gebleken discrepantie tussen de inhoud van de brief van het COA van 22 mei 2001 en de inhoud van de brief van de IND van 4 januari 2001, merk ik het volgende op. Bij een door het COA voorgenomen overplaatsing vanuit een opvangcentrum naar een COW-woning geldt de afspraak, dat het COA hiervoor advies bij de IND inwint. De IND hanteert conform het hiertoe geldende beleid als regel dat negatief wordt geadviseerd, indien in de individuele zaak de verwachting bestaat dat een verwijdering van de vreemdeling binnen een termijn van zes maanden tot de mogelijkheden behoort. In regio Noord-Oost is deze adviestaak van de IND bij de afdeling Toezicht en Terugkeer ondergebracht.

Uit de van de IND ontvangen informatie is mij gebleken dat de betreffende afdeling Toezicht en Terugkeer consequent in haar standpunt is geweest en in gevallen als het onderhavige nimmer een positief advies inzake overplaatsing heeft gegeven. Overigens heeft de communicatie tussen het COA, de vreemdelingendienst en de IND in dit geval geheel mondeling plaatsgevonden. Van de gesprekken zijn helaas, anders dan gebruikelijk, geen dossiernotities vervaardigd. Blijkens de inhoud van eerdergenoemde brief van 22 mei 2001 is het COA kennelijk in de veronderstelling geweest dat van de zijde van de IND geen bezwaar bestond tegen overplaatsing naar een COW-woning.

Teneinde hierover meer helderheid te verkrijgen, is van de zijde van de IND contact met het COA opgenomen. Aan het COA, cluster Rivierenland, is de vraag voorgelegd hoe de COW-procedure van (verzoekster; N.o.) destijds is verlopen. Het cluster Rivierenland is het COA-cluster, waaronder de opvanglocatie van (verzoekster; N.o.) (AZC Wageningen) organisatorisch valt. In antwoord hierop heeft het betreffende COA-cluster bij brief van 11 december 2001 het verloop van de COW-procedure van (verzoekster; N.o.) nader uiteengezet. Een afschrift van deze brief treft u bijgevoegd aan.

Uit de inhoud van deze brief volgt mijns inziens een bevestiging van het feit dat door de IND nimmer een positief advies voor overplaatsing is verleend. Tevens volgt uit de inhoud van de brief dat het door de IND, door tussenkomst van de vreemdelingendienst, afgegeven negatieve advies door eerdergenoemde opvanglocatie aan de afdeling Spreiding en Plaatsing (ASP) van het COA is doorgegeven. Uit de in de brief van 11 december 2001 geschetste gang van zaken leid ik verder af dat het alsnog aanbieden van COW-woning naar alle waarschijnlijkheid het gevolg is geweest van een misverstand in de communicatie binnen het COA.

Gelet op bovenstaande acht ik de door de medewerker van Vluchtelingenwerk ingediende klacht, voor zover gericht tegen de IND, ongegrond. De IND is naar mijn oordeel altijd

consequent in haar standpunt geweest en van de gestelde onjuistheid in de beantwoording van 4 januari 2001 is mij dan ook niet gebleken. Overigens kan ik mij wel heel goed voorstellen dat de gang van zaken bij betrokkene tot onbegrip en ongenoegen heeft geleid. Hoewel de IND nimmer van standpunt is veranderd, laat dit echter onverlet dat door eerdergenoemde miscommunicatie andere verwachtingen bij betrokkene zijn gewekt. Deze ongelukkige samenloop van omstandigheden betreur ik zeer. De tegen de IND gerichte klacht acht ik echter niet gegrond.

Overigens laat ik u verder nog weten dat bij de afdeling Toezicht en Terugkeer van de IND (regionale directie Noord-Oost) nogmaals aandacht is gevraagd voor het schriftelijk vastleggen van de communicatie over adviesaanvragen in het kader van de COW-procedure. Dit om eventuele misverstanden tussen de betrokken instanties in de toekomst zo veel mogelijk te voorkomen.”

2. De brief van het COA, cluster Rivierenland, van 11 december 2001, waarnaar de Staatssecretaris verwees, houdt onder meer het volgende in:

“In de eerste helft van 2000 werd een COW aan (de familie van verzoekster; N.o.) aangeboden.

Bewoners administratie was door medewerkers van ASP afd. COW benaderd met het verzoek een controle check uit te voeren bij de VD of familie geplaatst kon worden. Dit gebeurde en het antwoord van de VD was; familie mocht niet overgeplaatst worden, familie was (is) uitgeprocedeerd en uitzetbaar. De VD heeft hiervoor contact gehad met de IND, Dit antwoord werd kenbaar gemaakt aan ASP afd. COW.

Zes maanden later stond er weer een COW reservering voor (de familie van verzoekster; N.o.). Bewoners administratie heeft dit direct kort gesloten met ASP. Reservering is toen weggehaald. Echter enkele dagen later kwam de familie met een brief waarin stond dat hen een COW woning was toegewezen. De brief was geschreven door AVO Regio Zuid-Oost.

In het contact met ASP is de vraag gesteld hoe het kon gebeuren dat zij een COW woning hadden gereserveerd voor (de familie van verzoekster; N.o.) terwijl daarvoor een negatief advies was afgegeven. Wij vermoeden dat in het LAS systeem van ASP de blokkade dat de familie niet geplaatst moest worden automatisch was opgeheven. Dit zou wellicht de reden kunnen zijn waarom de familie alsnog een COW woning kreeg toegewezen. Voor deze reservering was er vooraf geen contact (vraag) vanuit ASP met bewoners administratie met de vraag of wij een controle check wilden uitvoeren. De reservering COW woning AVO Regio Zuid-Oost werd ingetrokken.

Een week hierna bleek er wederom een nieuwe reservering door ASP te zijn gemaakt voor (de familie van verzoekster; N.o.). Van deze reservering wist de familie niks. Er kon e.e.a.

administratief worden rechtgetrokken in de hoop dat de familie niet meer overgeplaatst kon worden via het systeem.”

#### E. Reactie verzoekster

Verzoekster reageerde bij brief van 20 maart 2002 onder meer als volgt:

#### “Opmerkingen bij de brief van Clusterkantoor Rivierenland van 11 december 2001

1. De brief is wel erg vaag. Ze bevat in het geheel geen data of namen. Bovendien geeft de brief een verkeerde voorstelling van zaken, in ieder geval met betrekking tot de vraag *wanneer* en in welke volgorde één en ander gebeurde. De eerste "check" bij de VD vond immers niet in de eerste helft van 2000 plaats maar najaar 1999. De suggestie dat er pas in oktober 2000 weer een reservering stond die toen "direct" is weggehaald, en wel enkele dagen voordat de familie de aanbiedingsbrief voor de woning ontving, is onjuist. Uit telefonisch contact met ASP is immers gebleken dat zowel in juni 2000 als in september 2000 deze reservering openstond.

Opvallend is dat de weergave in deze brief afwijkt van en zelfs onverenigbaar lijkt met de brief van het COA van 11 februari 2002 (zie hiervoor, onder B.j; N.o.). Daaruit blijkt immers dat het AZC Wageningen in juni 2000 ASP heeft laten weten dat de blokkade op plaatsing in een COW-woning kon worden opgeheven, en dat **pas op of na 30 oktober 2000** de reservering is weggehaald.

In de brief is niet vermeld uit welke bron de vermelde gegevens afkomstig zijn. Niet bepaald "uit betrouwbare bron" zou ik zeggen.

2. Op de in de brief opgeworpen vraag hoe het kon gebeuren dat een COW-woning werd aangeboden ondanks een negatief advies van de VD is wel erg teleurstellend. De suggestie is immers dat het computersysteem het "vanzelf" heeft gedaan. Volstrekt ongeloofwaardig!

3. De aan het slot van de brief uitgesproken "hoop" dat de familie niet alsnog overgeplaatst kon worden naar een COW-woning is geloof ik typerend voor de extreem negatieve wijze waarop het COA de opvang van asielzoekers benadert.

#### Opmerkingen bij de brief van het COA van 11 februari 2002

1. De stelligheid waarmee in de brief is gesteld dat het "volledig aan het COA is te bepalen wie zij in een COW-woning wil plaatsen" doet ten eerste de vraag rijzen waarom het COA het dan doet voorkomen alsof het verboden was de familie naar een COW-woning over te plaatsen vanwege een negatief advies van de IND. Juist omdat het het COA vrij stond om, ondanks een negatief advies, de reeds schriftelijk aangeboden overplaatsing normaal door te laten gaan is het onbegrijpelijk dat het COA de overplaatsing op het laatste moment

heeft geblokkeerd. (De verbeterheid waarmee de asielzoeker wordt dwarsgezeten is soms werkelijk verbazingwekkend.)

Ten tweede doet deze stelligheid de vraag rijzen of het COA zich realiseert dat het een bestuursorgaan is, dat zich bij het uitvoeren van zijn bevoegdheden heeft te houden aan wat heet de "algemene beginselen van behoorlijk bestuur". In dit geval zijn relevant het verbod op willekeur en de gebondenheid om in voorkomende gevallen bij de burger gewekte verwachtingen te honoreren. Tevens is relevant dat ook interne voorschriften, indien bekendgemaakt, wel degelijk verplichtingen voor het bestuursorgaan in het leven kunnen roepen.

Het behoeft overigens geen betoog dat het mondeling en zonder enige toelichting terugdraaien van een reeds schriftelijk medegedeeld besluit met "behoorlijk bestuur" weinig te maken heeft. (Met goed fatsoen overigens ook.)

2. De beschrijving van de feitelijke gang van zaken vanuit het perspectief van het COA is enigszins verhelderend en kan goed kloppen met de gang van zaken zoals beschreven in de klachtbrief van 31 januari 2001.

3. Zeer verhelderend ten aanzien van de vraag waarop het AZC de "toestemming" voor plaatsing in juni 2000 heeft gebaseerd is de beschrijving van de gang van zaken in de klachtbrief van 31 januari 2001.

4. Jammer dat het COA zichzelf dan toch weer gaat tegenspreken. Waar eerst is benadrukt dat het "volledig aan het COA is te bepalen wie zij in een COW-woning wil plaatsen" wordt later consequent gesproken over "vereiste toestemming" van de IND/VD, en waar het criterium volgens de interne voorschriften is dat "binnen 6 maanden geen verwijdering zal plaatsvinden" blijkt later dat de VD kennelijk ook de voorwaarde mag stellen dat het gezin slechts binnen Wageningen zou worden overgeplaatst.

5. De opmerking dat tegen de beschikking van 25 oktober 2000 bezwaar kon worden gemaakt en dat thans de termijn daarvoor is verstreken slaat volkomen de plank mis. Tegen de inhoud van deze beschikking heeft klaagster immers in het geheel geen bezwaar. Het probleem is niet de inhoud van de beschikking maar het feit dat het COA (tot op heden) weigert aan deze beschikking uitvoering te geven, alsook weigert de beschikking formeel in te trekken. De gegeven "mening" dat geen sprake is van een beschikking in de zin van artikel 1:3 Awb is uiteraard alleen interessant wanneer tevens wordt aangegeven waarop deze is gebaseerd.

6. Typerende slotpassage: "Anders dan klaagster stelt **(in de brief van 31 januari 2001)** heeft het COA wel op de brief van 8 november 2000 gereageerd, namelijk **bij schrijven van 22 mei 2001.**" (!!?)

Eindconclusie: Het COA heeft zich (overigens tevergeefs) uitgesloofd om aan te tonen dat hen in feite niets te verwijten valt. Waar excuses absoluut op hun plaats waren geweest bewijst de wijze waarop het COA zichzelf tegen beter weten in probeert vrij te pleiten wederom het totale gebrek aan respect die reeds in de klachtbrief van 31 januari 2000 is geconstateerd.

(Toegegeven: het COA is in dit opzicht wel consequent!)

Opmerkingen bij de brief van de IND van 19 februari 2002

Zoals al eerder aangegeven is de stelling dat de afdeling Toezicht en Terugkeer van de IND consequent in haar standpunt is geweest onjuist.

Ten eerste heeft genoemde afdeling, bij monde van de heer R., in mei 2000 wel aangegeven niet langer bezwaar te hebben tegen overplaatsing van de familie (van verzoekster; N.o.) naar een COW-woning. Dit is telefonisch aan ondergetekende medegedeeld, en voorts is mij van twee kanten bevestigd dat dit is besproken in het overleg tussen COA, VD en IND dat heeft plaatsgevonden op 26 mei 2000. Dat van dit overleg geen aantekeningen zijn is gezien het feit dat het hier drie professionele organisaties betreft volstrekt onaannemelijk.

Dat het IND vervolgens bevestiging zoekt in de brief van het Cluster Rivierenland van 11 december 2001 maakt het standpunt van de IND niet veel overtuigender (zie opmerkingen bij deze brief).

Ten tweede is onduidelijk wat wordt bedoeld met "gevallen als het onderhavige". Het valt niet te ontkennen dat wel degelijk "uitgeprocedeerde" gezinnen naar COW-woningen zijn overgeplaatst.

Bedoelt de IND dat het COA dat "tegen hun advies in" heeft gedaan? Of hanteert ook het IND als uitgangspunt dat het criterium is of er uitzicht is op verwijdering van de uitgeprocedeerde asielzoekers binnen 6 maanden?

Dat laatste is in ieder geval in telefonisch contact met de afdeling T&T punt van discussie geweest, en thans kan slechts worden geconstateerd dat een negatief advies van de IND vanwege het feit dat er uitzicht bestaat op verwijdering van de familie (van verzoekster; N.o.) binnen 6 maanden met de dag ongeloofwaardiger wordt

Slotopmerking

Het enige wat wel onduidelijk is en blijft is wie het initiatief heeft genomen tot het blokkeren van de overplaatsing van de familie (van verzoekster; N.o.). Kennelijk heeft het AZC op 30 oktober 2000 ASP ingelicht dat de reservering geblokkeerd moest worden, kort nadat bekend was geworden dat er al een woning was aangeboden. Vanwaar deze snelle



actie??”

f. Reactie staatssecretaris van justitie

De staatssecretaris van Justitie gaf bij brief van 21 mei 2002 onder meer de navolgende reactie op voormelde brief van verzoekster:

“In reactie op hetgeen door de verzoekster is gesteld wil ik allereerst nogmaals benadrukken dat de betreffende medewerker van de IND expliciet heeft aangegeven nimmer een positief advies voor overplaatsing te hebben gegeven. Indien verzoekster dit echter anders heeft opgevat, kan ik op basis van de mij bekende feiten niet anders dan concluderen dat dit het gevolg moet zijn geweest van een onjuiste interpretatie van de kant van verzoekster. De inhoud van de brief van het COA, cluster Rivierenland, van 11 december 2001 bevestigt mijns inziens deze conclusie. Ik zie, in tegenstelling tot het standpunt dat Vluchtelingenwerk AZC Leemkuil hieromtrent heeft ingenomen, geen aanleiding om aan de juistheid van de betreffende brief van het COA te twijfelen. De door verzoekster uitgesproken verbazing dat van de gevoerde correspondentie geen aantekeningen voorhanden zijn is mijns inziens niet geheel onbegrijpelijk. Het belang van het schriftelijk vastleggen van communicatie in het kader van adviesaanvragen wordt door mij onderkend, hetgeen er toe heeft geleid dat ik hiervoor bij de afdeling Toezicht en Terugkeer van de IND (regionale directie Noord-Oost) nogmaals aandacht heb gevraagd.

Wat betreft het begrip "gevallen als het onderhavige" merk ik ter aanvulling en verduidelijking op dat ik hiermee adviesaanvragen ten behoeve van uitgeprocedeerde asielzoekers heb bedoeld. Zoals reeds in een eerdere aan Vluchtelingenwerk AZC Leemkuil gerichte brief van 4 januari 2001 is verwoord, is de IND (regionale directie Noord-Oost) geen voorstander van uitplaatsing van uitgeprocedeerde asielzoekers naar een COW-woning. De argumenten hiervoor zijn in de betreffende brief, die ik als bijlage heb bijgevoegd, uiteengezet. De IND (regionale directie Noord-Oost) hanteert in dat verband als regel dat negatief wordt geadviseerd, indien in een individuele zaak de verwachting bestaat dat een verwijdering van de vreemdeling binnen zes maanden tot de mogelijkheden behoort. Overigens hecht ik er waarde aan om op te merken dat het standpunt van de IND enkel de status van een advies heeft. Het COA neemt uiteindelijk de beslissing of een vreemdeling al dan niet wordt overgeplaatst naar een COW-woning.

Gelet op bovenstaande ben ik van mening dat door verzoekster onterecht wordt gesteld dat de IND foutief dan wel inconsequent zou hebben gehandeld. Hoewel ik nogmaals wil benadrukken dat ik de ongelukkige samenloop van omstandigheden in de COW-procedure van (verzoekster; N.o.) zeer betreurt, handhaaf ik mijn oordeel dat de tegen de IND gerichte klacht ongegrond is.”

G. Reactie van het COA

Bij brief van 7 februari 2003 reageerde het COA onder meer als volgt op verzoeksters brief van 20 maart 2002:

**“De brief van 11 december 2001**

Bij schrijven van 11 december 2001 heeft mevrouw F., namens het cluster Rivierenland van het COA, haar zienswijze op de klacht van klagster aan de IND kenbaar gemaakt. Deze brief is, zo begreep ik van uw medewerker, met de reactie van de IND op de klacht van klagster meegezonden. Ik betreur overigens deze handelwijze van de IND, nu het, mijns inziens, om een interne brief van het COA aan de IND gaat. In haar reactie van 20 maart 2002 stelt klagster dat er discrepantie bestaat tussen de brief van 11 december 2001 en de officiële reactie van het COA van 11 februari 2002. Ik erken dat er verschil bestaat tussen beide brieven. Ik merk daar echter het volgende over op.

Allereerst bericht ik u dat ik de vraag of klagster in het najaar van 1999, dan wel het voorjaar van 2000, op basis van het first-in-first-out-systeem (FiFo-systeem), voor een COW-woning in aanmerking komt voor onderhavige klacht niet van essentieel belang vindt. Feit is dat klagster op basis van het FiFo-systeem in het najaar van 1999 voor een COW-woning in aanmerking komt. In haar klaagschrift van 31 januari 2001 spreekt klagster zelf ook over activiteiten inzake plaatsing in een COW-woning in het voorjaar van 2000, waaruit de mogelijke verwarring omtrent het voor de eerste maal voor een COW-woning in aanmerking komen door klagster verklaard kan worden. Partijen verschillen overigens niet van mening over het feit dat IND/VD in het najaar van 1999 voor klagster geen toestemming voor plaatsing in een COW-woning geven wegens de verwijderbaarheid van klagster.

Vervolgens wordt in juni 2000 vanuit het AZC Wageningen aan de afdeling Plaatsing van het COA kenbaar gemaakt dat klagster geplaatst kan worden in een COW-woning. Op dit punt wijkt mijn reactie af van de reactie van het cluster Rivierenland aan de IND van 11 december 2001. Uit onderzoek is mij echter gebleken dat er een akkoord voor plaatsing van klagster in een COW-woning is gekomen vanuit AZC Wageningen naar de afdeling Plaatsing van het COA. Het komt mij niet voor dat het 'groene licht' voor plaatsing van klagster in een COW-woning zelfstandig door de computer veroorzaakt is. Uit mijn onderzoek is helaas niet gebleken wat de oorzaak is van het, voor klagster betreurenswaardige, misverstand inzake haar plaatsing in een COW-woning. Het is mij in ieder geval wel duidelijk geworden dat vanuit de afdeling Plaatsing contact is opgenomen met de toenmalige AVO Regio Zuid-Oost, waaronder de COW Roosendaal viel, maar er geen contact is opgenomen met het AZC Wageningen voor een controle-check. Hierdoor kon het gebeuren dat klagster een uitnodiging van de AVO Regio Zuid-Oost voor de COW-woning te Roosendaal ontving, zonder dat het AZC Wageningen hiervan op de hoogte was. Dat is, zoals ik al eerder aangaf, een betreurenswaardig misverstand. Het is in ieder geval nimmer de bedoeling van het COA geweest om klagster het leven zuur te maken. Uit het feit dat de afdeling Plaatsing van het COA, inzake de COW-plaatsing van

klaagster, direct contact heeft opgenomen met de AVO Regio Zuid-Oost, en geen check meer heeft verricht bij het AZC Wageningen, kan worden afgeleid dat de afdeling Plaatsing daarbij is afgegaan op het bericht in het computersysteem dat IND/VD thans akkoord waren met plaatsing van klaagster in een COW-woning. Dat is ook wat mevrouw F. bedoeld heeft. In het systeem was immers opgenomen dat klaagster toestemming heeft voor plaatsing in een COW-woning. Van dit bericht is de afdeling Plaatsing vervolgens uitgegaan.

De brief van 11 februari 2002

In haar reactie op de reactie van het COA van 11 februari 2002 vraagt klaagster aandacht voor de beslissingsbevoegdheid van het COA inzake de overplaatsing van asielzoekers. Het COA erkent deze bevoegdheid en neemt daar ook de verantwoordelijkheid voor. Echter, het plaatsen van asielzoekers in een COW-woning is aan een aantal interne voorwaarden gekoppeld. Eén van deze voorwaarden is dat de betreffende asielzoeker niet binnen zes maanden verwijderd zal worden. Om dit na te kunnen gaan wordt, voorafgaande aan de plaatsing, contact opgenomen met de IND/VD. In de situatie van klaagster heeft de IND/VD het COA te kennen gegeven dat zij geen toestemming geven voor plaatsing van klaagster in een COW-woning wegens de verwijderbaarheid van klaagster. Hoewel het onthouden van toestemming door IND/VD voor het COA niet betekent dat zij klaagster, bij hoge uitzondering, niet in een COW-woning kan plaatsen, is het wel een gegeven waarmee het COA bij de plaatsing terdege rekening zal moeten houden. Immers, indien, in verband met de verwijderbaarheid door de IND/VD activiteiten ten behoeve van de terugkeer worden genomen verdient het geen aanbeveling dat het COA deze activiteiten doorkruist door de asielzoeker in een ander deel van het land en dus binnen een andere IND-regio en politieregio te plaatsen. Nogmaals, het COA kan slechts bij hoge uitzondering het advies van de IND/VD negeren en asielzoekers, ondanks een negatief advies van IND/VD, toch in een COW-woning plaatsen.

Daarbij komt dat plaatsing in een COW-woning bij de asielzoeker de indruk kan wekken dat zijn perspectief op verblijf in Nederland is vergroot, terwijl dit bij verwijderbare vreemdelingen een verkeerde indruk zou zijn. Immers, een verwijderbare asielzoeker zal Nederland moeten verlaten en het beëindigen van de opvang en de op integratie gerichte activiteiten ligt dan meer voor de hand dan het opwekken van een perspectief op voortgezet verblijf.

Ik wil voor wat betreft de verwijzing van klaagster naar de algemene beginselen van behoorlijk bestuur u korthedshalve verwijzen naar mijn eerste reactie. Ik merk daarbij nogmaals op dat het mij onduidelijk is gebleven hoe het misverstand omtrent de plaatsing van klaagster in een COW-woning heeft kunnen ontstaan. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur brengen echter niet met zich dat een bestuursorgaan nimmer een omissie mag begaan. Voorts heeft COA zowel in de brief van 22 mei 2001, als in de reactie van 11 februari 2002 aan klaagster excuses aangeboden, dan wel aangegeven de

gang van zaken te betreuren. Overigens merk ik nog wel op dat het COA klaagster wel degelijk mondeling heeft aangegeven dat en toegelicht waarom zij niet in aanmerking komt voor een COW-woning.

Het cluster Rivierenland van het COA heeft naar aanleiding van de klacht van klaagster de situatie van klaagster nogmaals bekeken en geconstateerd dat inmiddels ruim meer dan zes maanden verstreken waren na de eerste COW-check (najaar 1999) voor klaagster. Daarop is in mei/juni 2001 contact opgenomen met de IND en de VD en is gevraagd of verwijdering van klaagster binnen zes maanden nog immer aan de orde was. Gezien het tijdsverloop na de eerste COW-check kon klaagster, naar de mening van het COA, inmiddels doorgeplaatst worden naar een COW-woning. De IND en de VD deelden deze mening, zodat klaagster vanaf juni 2001 voor een COW-woning in aanmerking kwam. Na het akkoord van de IND en de VD heeft het COA contact opgenomen met de gemeente Wageningen en hen verzocht of zij bereid waren klaagster en haar gezin in een COW-woning te huisvesten. De gemeente Wageningen heeft haar medewerking daarvoor toegezegd. Ondanks herhaalde contacten is het uiteindelijk niet gelukt klaagster in een COW-woning te Wageningen te huisvesten. Op 11 april 2002 is klaagster vervolgens overgeplaatst naar het AZC Duiven, alwaar zij een eigen unit, bestaande uit vier tweepersoonsslaapkamers en een gemeenschappelijke zit-/eetkamer met keuken en eigen sanitair, heeft betrokken. Hoewel geen COW-woning heeft klaagster vanaf 11 april 2002 een eigen ruime unit tot haar beschikking. Ik meen dat het COA klaagster hiermee in ieder geval enigszins tegemoet is gekomen.

Tot slot bericht ik u dat de opmerking in mijn eerste reactie dat klaagster de brief van 25 oktober 2000 van de AVO-regio Zuid-Oost als beschikking aan had kunnen merken niet bedoeld is om dit aan klaagster tegen te werpen. Het doel is veeleer duidelijkheid te verkrijgen ten aanzien van de vraag of een overplaatsing een beschikking is in de zin van artikel 1:3 van de Awb, waartegen dus rechtsmiddelen kunnen worden aangewend, dan wel een overplaatsing geen beschikking is in de zin van artikel 1:3 van de Awb en de Nationale ombudsman derhalve, ook binnen de termijn waarin nog bezwaar kan worden ingediend, bevoegd is de klacht in behandeling te nemen. De jurisprudentie laat over de vraag of een overplaatsing een beschikking is in de zin van artikel 1:3 van de Awb een wisselend beeld zien. Overigens merk ik op dat ook tegen een begunstigende beschikking rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. De Algemene wet bestuursrecht verzet zich hiertegen niet. Daarnaast had klaagster op 30 oktober 2000 het COA om een afwijzende beschikking kunnen verzoeken en tegen het uitblijven daarvan een bezwaarschrift kunnen indienen, ex artikel 6:2 van de Awb, en connexe daaraan de voorzieningenrechter kunnen verzoeken een voorlopige voorziening te treffen.

## **Conclusie**

Op grond van het voorgaande handhaaft het COA haar conclusie dat onderhavige klacht ongegrond is.”

## Achtergrond

### 1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:3:

“1. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

2. Onder beschikking wordt verstaan: een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan.

3. Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen.

(...)”

2. Interne regeling van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers met betrekking tot Centrale Opvang in Woningen (COW), voorwaarden:

- asielzoekers verblijvend in een regio waar een COW-plaats vrijkomt;
- asielzoekers waarvan de IND en VD aangeeft dat er binnen 6 maanden geen verwijdering (uit Nederland) plaats zal vinden;
- (als er schaarste is aan COW-plaatsen) gaan gezinnen voor alleenstaanden;
- het First-in-First-Out-systeem is geldig (dit indien er geen sprake is van een MOB-periode in de voorgaande opvang). De datum die bepalend is, is de datum van laatste aanmelding AC;
- er is geen medische indicatie (die uitplaatsing in de weg staat);
- zelfredzaamheid (asielzoekers moeten bekend zijn met de Nederlandse samenleving en moeten voor zichzelf kunnen zorgen.)