

Rapport

Datum: 30 december 2004
Rapportnummer: 2004/495

Klacht

Verzoeker, een asielzoeker uit Guinee, klaagt erover dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie zijn klacht van 17 maart 2004 over de kwaliteit van het verslag van zijn eerste nader gehoor, gehouden op 20 januari 2004, bij brief van 4 mei 2004 kennelijk ongegrond heeft verklaard.

Verzoekers klacht van 17 maart 2004 hield in dat het verslag van het eerste nader gehoor zoveel onjuistheden bevatte en op zoveel punten onvolledig was dat hij de minister op 17 maart 2004 had verzocht het gehoor geheel opnieuw te doen plaatsvinden. Op 17 februari 2004 had weliswaar een nieuw nader gehoor plaatsgevonden, maar tijdens dit gehoor was verwezen naar de inhoud van het verslag van het eerste gehoor.

Beoordeling

Bevindingen

1. Verzoeker, een asielzoeker afkomstig uit Guinee, diende hier te lande op 18 januari 2004 een asielverzoek in. Op 20 januari 2004 werd hij in het aanmeldcentrum (AC) Ter Apel gehoord omtrent zijn asielmotieven. Vervolgens werd hij doorgezonden naar het opvangcentrum (OC) Zevenaar alwaar hij op 17 februari 2004 aanvullend werd gehoord.

Bij brieven van 9 en 15 maart 2004 diende de gemachtigde van verzoeker correcties en aanvullingen in behorend bij het rapport van gehoor van 20 januari 2004. In de brief van 15 maart 2004 maakte de gemachtigde er melding van dat zij, gezien het grote aantal correcties die het rapport vereiste, tussentijds was gestopt met het maken van correcties en dat zij een klacht over de kwaliteit van het rapport ging indienen bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

2. Op 17 maart 2004 diende de gemachtigde een klacht in bij de IND. In haar klachtbrief verzocht zij de IND om verzoeker, vanwege de vele correcties op het rapport van gehoor, opnieuw te horen. Bij brief van 8 april 2004 verzocht de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de gemachtigde om de correcties en aanvullingen op het rapport van gehoor van 17 februari 2004 in te dienen. In reactie hierop diende de gemachtigde bij brief van 13 april 2004 deze correcties en aanvullingen in en persisteerde zij bij haar op 17 maart 2004 ingediende klacht.

3. De minister reageerde bij brief van 4 mei 2004 op de klacht. Zij deelde mee dat zij geen aanleiding zag om verzoeker opnieuw te horen omdat hij reeds op 17 februari 2004, nadat hij was doorgezonden naar het OC Zevenaar, opnieuw was gehoord. In het rapport van dit gehoor werd weliswaar verwezen naar het nader gehoor van 20 januari 2004, maar verzoeker was in de gelegenheid gesteld om verklaringen uit beide gehoren te corrigeren

en aan te vullen, aldus de minister.

Ook ging de minister in de klachtafdoening nog in op de twee aanvullingen die de gemachtigde bij brief van 13 april 2004 had gegeven op het rapport van gehoor van 17 februari 2004.

De minister achtte de klacht kennelijk ongegrond.

4. Tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman gaf de minister aan dat zij de klacht van verzoeker ongegrond achtte. In antwoord op haar door de Nationale ombudsman gestelde vragen deelde zij mee dat verzoeker op 17 februari 2004 opnieuw was gehoord omdat hij vanwege inhoudelijke redenen was doorgestuurd naar het OC. Zij gaf voorts aan dat een dergelijk gehoor in het OC formeel gezien een nieuw nader gehoor betreft, waarbij men echter wel kan terugvallen op de informatie zoals opgenomen in het gehoor dat tijdens de AC-procedure is afgenomen. Ook gaf zij aan dat een asielzoeker tijdens het gehoor in het OC in de gelegenheid wordt gesteld om zijn asielmotieven nader toe te lichten, correcties en aanvullingen te geven op het eerdere gehoor en eventuele tegenstrijdigheden te verklaren.

Daarbij deelde zij mee dat indien er sprake is van twijfel aan de kwaliteit van een rapport van nader gehoor, over het algemeen zal worden besloten om betrokkene opnieuw te horen om een zorgvuldige beoordeling van het asielrelaas te waarborgen.

De minister merkte op dat de aangevoerde correcties en aanvullingen in de zaak van verzoeker geen aanleiding hadden gevormd om te twifelen aan de kwaliteit van het rapport van gehoor. Zij verwees hierbij naar de openbare IND-werkinstructie 2003/10 (zie Achtergrond, onder 4.), waarin staat dat een letterlijke weergave van vragen en antwoorden in het rapport nader gehoor niet noodzakelijk is.

Tenslotte deelde zij mee dat de door de gemachtigde naar voren gebrachte aanvullingen en correcties de kern van het relaas van betrokkene niet hadden gewijzigd en geen aanleiding hadden gevormd om tot een andere conclusie te komen in de beoordeling van het asielrelaas.

5. In reactie op het standpunt van de minister gaf de gemachtigde aan dat zij de afwijzing van haar verzoek om verzoeker opnieuw te laten horen, onvoldoende gemotiveerd achtte.

Beoordeling

6. Een zorgvuldige klachtbehandeling houdt onder meer in dat de motivering van het oordeel over de klacht dat oordeel moet kunnen dragen. Dat betekent dat alle relevante feiten, omstandigheden en argumenten in de overwegingen moeten worden betrokken.

7. De Nationale ombudsman constateert dat verzoekers brief van 17 maart 2004, door de gemachtigde zelf als klacht aangemerkt, een verzoek inhield om hem opnieuw te horen, daar in het rapport van gehoor van 20 januari 2004 veel onjuiste weergaven voorkwamen van verzoekers verklaringen tijdens dat gehoor. De gemachtigde van verzoeker kondigde twee dagen vóór 17 maart 2004, op 15 maart 2004, aan, dat zij, vanwege die vele onjuiste weergaven, hierover een klacht zou indienen. De brief van 17 maart 2004 diende door de minister aldus te worden opgevat als een uiting van ongenoegen over de kwaliteit van de schriftelijke weergave van het nader gehoor.

8. In de klachtafdoening van 4 mei 2004 merkte de minister de klacht aan als kennelijke ongegrond. Zij onderbouwde dit oordeel met de mededeling dat zij geen aanleiding zag om verzoeker opnieuw te horen, nu hij na overplaatsing naar het OC, op 17 februari 2004, opnieuw was gehoord en dat hij in de gelegenheid was gesteld om correcties en aanvullingen in te dienen. Zij ging daarbij kort in op de twee aanvullingen die de gemachtigde bij brief van 13 april 2004 had ingediend naar aanleiding van het rapport van gehoor van 17 februari 2004. Uit het standpunt van 4 augustus 2004 van de minister in het kader van het onderzoek door de Nationale ombudsman valt af te leiden dat het voor haar evident was dat zij over voldoende gegevens beschikte om een beslissing te kunnen nemen op het asielverzoek en dat verzoeker daarom niet opnieuw behoefde te worden gehoord. Dat de minister geen aanleiding zag om verzoeker opnieuw te horen is een beoordeling van het verzoek daartoe, maar houdt geen beoordeling in van de klacht over de kwaliteit van het rapport van gehoor.

Uit de klachtafdoening van 4 mei 2004 blijkt niet van enig onderzoek naar verzoekers grief over de kwaliteit van het rapport van gehoor van 20 januari 2004. Nu de minister niet is ingegaan op die klacht heeft zij de ongegrondheid van de klacht gebrekkig gemotiveerd. Dat zij eerst in haar standpunt van 4 augustus 2004 verwees naar IND-werkinstructie 2003/10 (zie Achtergrond, onder 4.), waarin wordt gesteld dat een letterlijke weergave van vragen en antwoorden niet noodzakelijk is, doet hier niet aan af. De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

9. De minister verklaarde verzoekers klacht kennelijk ongegrond. Gelet op de Memorie van Toelichting op artikel 9:10 Awb jo artikel 7:3 Awb (zie Achtergrond, onder 1., 2. en 3.) is van een kennelijk ongegronde klacht sprake wanneer uit het klaagschrift zelf reeds aanstonds blijkt dat de klacht ongegrond is en er redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is over die conclusie. Nu de minister heeft volstaan de in de klachtbrief gevraagde maatregel af te wijzen, en niet is toegekomen aan beoordeling van de eveneens in de klachtbrief opgenomen grief, moet het ervoor worden gehouden dat zij niet uit het klaagschrift heeft afgeleid dat de klacht zonder enig onderzoek kon worden aangemerkt als ongegrond. In die omstandigheid was het niet juist de klacht als kennelijk ongegrond aan te merken.

Ook in zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is gegrond.

Onderzoek

Op 10 mei 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer B., ingediend door mevrouw mr. N.A.P. Heesterbeek te Helmond, met een klacht over een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Nadat verzoeker, daarom verzocht, nadere informatie had verstrekt, werd naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, een onderzoek ingesteld.

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

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

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

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Rapport van nader gehoor van 20 januari 2004 in het kader van verzoekers asielaanvraag
2. Rapport van nader gehoor van 17 februari 2004 in het kader van verzoekers asielaanvraag
3. Brief van 9 maart 2004 van de gemachtigde aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) met correcties en aanvullingen op het gehoor van 20 januari 2004
4. Brief van 15 maart 2004 van de gemachtigde aan de IND met correcties en aanvullingen op het gehoor van 20 januari 2004

5. Klachtbrief van 17 maart 2003 van de gemachtigde aan de IND
6. Brief van 8 april 2004 van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de gemachtigde inhoudende een verzoek om indiening van de correcties en aanvullingen op het gehoor van 17 februari 2004
7. Brief van 13 april 2004 van de gemachtigde aan de IND met correcties en aanvullingen op het gehoor van 17 februari 2004
8. Reactie van 4 mei 2004 van de minister op de klacht
9. Verzoekschrift van 7 mei 2004 van de gemachtigde aan de Nationale ombudsman
10. Standpunt van 4 augustus 2004 van de minister
11. Reactie van 3 november 2004 van de gemachtigde

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 9:10

"1. Het bestuursorgaan stelt de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te worden gehoord.

2. Van het horen van de klager kan worden afgezien indien de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord."

Artikel 7:3

"Van het horen van de belanghebbenden kan worden afgezien indien:

(...)

b. het bezwaar kennelijk ongegrond is."

2. Memorie van Toelichting Awb

(Kamerstukken Tweede Kamer 1988-1989, 21 221, nr. 3, pagina 148-150)

"In dit artikel (7:3 Awb; N.o.) wordt een aantal uitzonderingen geformuleerd op de hoofdregel van artikel (7:2 Awb; N.o.).

Het gaat om een aantal uitzonderingsgevallen waarin het horen van de betrokken belanghebbende(n) achterwege kan blijven, wanneer zulks voor een zorgvuldige heroverweging en besluitvorming niet nodig is. Artikel (7:3; N.o.) onderdelen a tot en met d, noemt vier typen van gevallen waarin het horen van belanghebbenden kan worden afgezien: (...), (b) het bezwaar is kennelijk ongegrond, (...). Artikel (7:3; N.o.) biedt aldus voldoende mogelijkheden om in de situaties waarin het horen niet zinvol is te achten, daarvan ook daadwerkelijk af te zien. (...)

De in onderdeel b opgenomen uitzondering, die in het voorontwerp niet voorkwam, heeft betrekking op het geval dat het bezwaar kennelijk ongegrond is. Deze uitzondering voorziet in de mogelijkheid om een bezwaarschrift op inhoudelijke gronden vereenvoudigd af te doen. Van een kennelijk ongegrond bezwaar is sprake, wanneer uit het bezwaarschrift zelf reeds aanstonds blijkt dat de bezwaren van de indiener van het bezwaarschrift ongegrond zijn en er redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is over die conclusie.

Als voorbeelden van gevallen waarin sprake kan zijn van een kennelijk ongegrond bezwaar kunnen de volgende worden genoemd: gehele of gedeeltelijke tegemoetkoming aan het bezwaar is evident in strijd met een wettelijk voorschrift; het bezwaar richt zich tegen de afwijzing van een herhaalde aanvraag zonder dat in het bezwaarschrift melding wordt gemaakt van sedert het eerste besluit nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden; het bezwaar richt zich tegen een beslissing welke geheel overeenkomt met vast - door de rechter aanvaard - beleid. De uitzondering op de hoorplicht mag in deze gevallen slechts gebruikt worden indien het verwacht kan worden dat het horen nog van belang is voor het vaststellen van feiten en omstandigheden die op de beslissing van invloed zijn.

In gevallen van kennelijke ongegrondheid van het bezwaar komt het bestuursorgaan dus reeds na kennisneming van het bezwaarschrift tot de conclusie dat de daarin vervatte bezwaren geen doel kunnen treffen en de bestreden primaire beschikking overeind dient te blijven. (...)

Het is van het grootste belang dat het bestuursorgaan artikel (7:3 Awb; N.o.), onderdeel b, met grote zorgvuldigheid en behoedzaamheid toepast. De doeleinden die de wetgever met een verplichte bezwaarschriftprocedure beoogt te realiseren, zullen niet worden verwezenlijkt, indien zorgvuldige toepassing van deze bepaling niet zou zijn verzekerd. Er moet worden gewaakt dat bestuursorganen op lichtvaardige wijze met de uitzonderingsbepaling omspringen en te snel tot het oordeel komen dat er sprake is van een kennelijk ongegrond bezwaar en deswege van het horen van de belanghebbende kan worden afgezien.

(...)

Ten slotte wordt naar voren gebracht dat zeer wel denkbaar is dat het bestuursorgaan het ook bij kennelijke ongegrondheid van het bezwaar toch nuttig acht op enigerlei wijze mondeling contact te zoeken met de indiener van het bezwaarschrift, hetzij door middel van regulier horen, hetzij informeel. Het kan immers ook in die gevallen nuttig zijn de burger enige uitleg te geven (en; N.o.) om hem zijn mening te laten geven. Door dit contact kunnen enkele van de doeleinden van het horen op de voet van artikel (7:2 Awb; N.o.), zoals nader uiteengezet in de toelichting op dat artikel, niettemin worden verwezenlijkt, ook al zal dit niet leiden tot een wijziging van het bestreden besluit."

3. Memorie van Toelichting Aanvulling Algemene wet bestuursrecht met een regeling over de behandeling van klachten door bestuursorganen

(Kamerstukken Tweede Kamer 1997-1998, 25 837, nr. 3, pagina 20)

"Gelet op het belang van het horen zal slechts in een beperkt aantal gevallen van het horen kunnen worden afgezien. (Verwezen wordt naar artikel 7:3 Awb; N.o.).

(...)

Daarnaast wordt voorzien in de mogelijkheid om van het horen af te zien indien de klacht kennelijk ongegrond is. Horen in dat soort gevallen zal veelal weinig meer kunnen toevoegen en zal veelal niet opwegen tegen de daarmee gemoeide bestuurslasten."

4. IND-werkinstructie nr. 2003/10

"Lay-out en weergave

(...) Vragen van de hoormedewerker en de antwoorden van de asielzoeker worden in het rapport opgenomen. Daarbij is het niet noodzakelijk dat het rapport een letterlijke weergave van vragen en antwoorden wordt. (...)"