



# Rapport

**Datum: 30 september 2005**  
**Rapportnummer: 2005/303**

## Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zijn verzoek van 27 april 2004 om telefonisch te worden gehoord, heeft afgewezen.

## Beoordeling

1. Verzoeker, afkomstig uit Sierra Leone, had een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op grond van het categoriale beschermingsbeleid inzake Sierra Leone. Nadat dit categoriale beschermingsbeleid was afgeschaft, werd aan verzoeker op 15 oktober 2003 een voornemen tot intrekking van de verblijfsvergunning uitgereikt. Naar aanleiding daarvan diende verzoekers gemachtigde op 25 november 2003 een schriftelijke zienswijze in.

Vervolgens liet de IND op 8 april 2004, nadat verzoeker had geïnformeerd naar de stand van zaken, weten dat verzoeker zou worden gehoord alvorens een beslissing zou worden genomen. Op 22 april 2004 deelde de IND telefonisch aan het kantoor van de gemachtigde mee dat er op 24 mei 2004 in Ter Apel een gehoor zou plaatsvinden, en op 27 april 2004 bevestigde de IND schriftelijk de uitnodiging voor het gehoor, dat om 14.00 zou aanvangen.

2. Op 23 april 2004 drong de gemachtigde bij de IND aan op het telefonisch horen van verzoeker, vanwege de grote reisafstand tussen Ter Apel en Breda.

Op 27 april 2004 deelde de IND telefonisch mee dat verzoeker in persoon in Ter Apel aanwezig moest zijn en dat telefonisch horen niet zou worden toegepast. De gemachtigde beklagde zich hierover mondeling tijdens dit gesprek, en bevestigde diezelfde dag schriftelijk de mondeling ingediende klacht. In deze brief deelde de gemachtigde mee dat het niet redelijk was om vast te houden aan de wens om verzoeker in persoon te horen, vanwege de reisafstand en reistijd. De gemachtigde was van mening dat verzoeker de gelegenheid moest krijgen om zijn standpunt mondeling toe te lichten, en hij zag niet in waarom "telehoren" met behulp van een tolk aan de kant van de IND niet zou kunnen plaatsvinden. Volgens verzoeker mocht de keuze van de IND om de voornemens tot intrekking van verblijfsvergunningen die waren verleend op grond van het categoriale beschermingsbeleid betreffende Sierra Leone in Ter Apel af te doen, niet ten koste gaan van verzoeker.

3. Verzoeker klaagt erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zijn verzoek om telefonisch te worden gehoord heeft afgewezen.

4. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.

5. In dit geval betrof dit het belang van een zorgvuldig verhoor van de asielzoeker in persoon in Ter Apel door IND-ambtenaren die expertise hebben opgebouwd in bepaalde zaken, die op deze locatie waren gevestigd, tegenover het belang van verzoeker, en vooral zijn gemachtigde, om wel te worden gehoord, maar dan telefonisch, omdat de reistijd enkele reis meer dan vier en een half uur bedroeg.

6. De argumenten van de minister om verzoeker in persoon te horen en in Ter Apel, zijn de volgende.

In het belang van een zorgvuldige beslissing moet de betrokkene in persoon worden gehoord. Het categoriale beschermingsbeleid was afgeschaft, en er moest worden gekeken of verzoeker in aanmerking kwam voor een verblijfsvergunning op een andere asielgrond. De minister verwees daartoe naar artikel 41, tweede lid, Vw (zie Achtergrond). Voor een goed gehoor is het van belang om de vreemdeling in persoon te zien, omdat op deze wijze ook kan worden gereageerd op non-verbale (emotionele) reacties van betrokkene. Dan kan ook beter worden vastgesteld of men elkaar goed heeft begrepen, en of men de juiste persoon voor zich heeft. De minister deelde mee dat van deze werkwijze slechts onder bijzondere omstandigheden werd afgeweken, bijvoorbeeld wanneer het om medische redenen fysiek onmogelijk was om te verschijnen. In dat geval werd eerst getracht om betrokkene in persoon te horen op zijn verblijfslocatie. Een aanzienlijke reistijd, vier en een half uur voor de heenreis, gaf geen aanleiding om van deze werkwijze af te wijken. De minister had wel begrip voor de omstandigheid dat de reistijd inderdaad lang was, maar achtte dit niet onoverkomelijk.

Daarnaast waren de ambtenaren die expertise in dit soort zaken hadden opgebouwd, werkzaam waren bij de IND in Ter Apel, bij het aanmeldcentrum. Uit efficiency-oogpunt was het volgens de minister volstrekt niet aan de orde dat deze ambtenaren zouden reizen naar een andere locatie van de IND.

7. Op grond van artikel 41, tweede lid, Vw is de IND verplicht om de vreemdeling in de gelegenheid te stellen om te worden gehoord als de minister voornemens is om de verblijfsvergunning in te trekken. De argumenten van de minister om verzoeker in persoon te willen horen, worden redelijk geacht. Voor een zorgvuldig gehoor is het inderdaad van belang dat de betrokkene in persoon verschijnt, gelet op de aard en functie van het gehoor.

Ook uit een oogpunt van een efficiënte werkwijze van de IND is het van belang dat de ambtenaren die expertise hebben opgebouwd in een bepaalde categorie zaken bij elkaar in een locatie zijn geplaatst, en dat deze ambtenaren niet telkens naar een andere locatie behoeven te reizen (anders dan bij voornoemde uitzondering van fysieke onmogelijkheid om te verschijnen).

8. Er bestaat begrip voor het bezwaar van verzoekers gemachtigde tegen een reistijd met het openbaar vervoer van in totaal negen uur, omdat een dergelijke reistijd inderdaad bijzonder lang is. Echter, niet kan worden gezegd dat deze reis onmogelijk is, of dat dit niet van verzoeker kan worden gevergd. De IND heeft rekening gehouden met de reistijd, door het gehoor te laten aanvangen om 14.00 uur. Voor zover de gemachtigde door de reistijd verhinderd was om bij het gehoor aanwezig te zijn, kon verzoeker zich laten bijstaan door bijvoorbeeld Vluchtelingenwerk Nederland. Daarom kan al met al niet worden gezegd dat onvoldoende rekening is gehouden met de belangen van verzoeker en zijn gemachtigde en in strijd is gehandeld met het redelijkheidsvereiste.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst is niet gegrond.

## **Onderzoek**

Op 26 mei 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer D. te Breda, ingediend door de heer mr. B.F.Th. de Roos, advocaat te Breda, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst te Ter Apel.

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 werd de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie 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 minister en verzoeker 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.

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.

## **Bevindingen**

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Aan verzoeker, afkomstig uit Sierra Leone, was een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd toegekend op grond van het categoriale beschermingsbeleid inzake Sierra Leone. Nadat dit categoriale beschermingsbeleid was afgeschaft, was aan verzoeker op 15 oktober 2003 een voornemen tot intrekking van de verblijfsvergunning uitgereikt. Naar aanleiding daarvan diende verzoekers gemachtigde op 25 november 2003 een schriftelijke zienswijze in.

2. Vervolgens informeerde de gemachtigde op 5 april 2004 bij de IND over de voortgang van de procedure. Op 8 april 2004 liet de IND weten dat verzoeker zou worden gehoord alvorens een beslissing zou worden genomen. Op 22 april 2004 deelde de IND telefonisch aan het kantoor van de gemachtigde mee dat er op 24 mei 2004 in Ter Apel een gehoor zou plaatsvinden, en op 27 april 2004 bevestigde de IND schriftelijk de uitnodiging voor het gehoor, dat om 14.00 zou aanvangen.

3. Op 23 april 2004 drong de gemachtigde bij de IND aan op het telefonisch horen van verzoeker, vanwege de grote reisafstand tussen Ter Apel en Breda.

Op 27 april 2004 deelde de IND telefonisch mee dat verzoeker in persoon in Ter Apel aanwezig moest zijn en dat telefonisch horen niet zou worden toegepast. De gemachtigde klaagde zich hierover mondeling tijdens dit gesprek. Vervolgens bevestigde de gemachtigde diezelfde dag schriftelijk de mondeling ingediende klacht. In deze brief deelde de gemachtigde mee dat het niet redelijk was om vast te houden aan de wens om verzoeker in persoon te horen, vanwege de reisafstand en reistijd. De gemachtigde was van mening dat verzoeker de gelegenheid moest krijgen om zijn standpunt mondeling te kunnen toelichten, en hij zag niet in waarom "telehoren" met behulp van een tolk aan de kant van de IND, niet zou kunnen plaatsvinden. Dat de IND ervoor had gekozen om de voornemens tot intrekking van verblijfsvergunningen op grond van artikel 29 d Vreemdelingenwet (dit betreft de vreemdelingen voor wie terugkeer naar het land van herkomst naar het oordeel van de minister van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar) betreffende Sierra Leone in Ter Apel af te doen, was de keuze van de IND, en dit diende niet ten koste te komen van verzoeker.

De gemachtigde achtte het vasthouden door de IND aan zijn standpunt, en daardoor het niet horen van verzoeker, en vervolgens het nemen van een beslissing, in strijd met de zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 Awb.

Op 10 mei 2004 liet de gemachtigde aan de IND weten dat hij geen gevolg zou geven aan de oproep voor het gehoor.

4. Op 11 mei 2004 verklaarde de IND verzoekers klacht ongegrond.

De IND deelde daartoe mee dat hij zich realiseerde dat de afstand en de reistijd tussen Breda en Ter Apel aanzienlijk was. Echter, op grond van artikel 41, tweede lid van de Vreemdelingenwet (zie Achtergrond), diende verzoeker in de gelegenheid te worden gesteld om zich te doen horen, en daarbij werd bedoeld op horen in persoon. Daarvan kon slechts worden afgezien wanneer verzoeker aangaf van dit recht geen gebruik te willen maken, en dat had verzoeker niet gedaan.

5. De IND deelde verzoeker op 22 juni 2004 over de asielprocedure onder meer het volgende mee.

Op 23 juni 2004 was de geldigheidsduur van verzoekers verblijfsvergunning verlopen. Daarom was er geen aanleiding meer om de verblijfsvergunning in te trekken en daarmee was de procedure tot intrekking geëindigd. Voor zover verzoeker nog geen aanvraag om een verblijfsvergunning had ingediend, wees de IND op de mogelijkheid om dit alsnog te doen.

#### B. Standpunt verzoeker

1. Verzoekers standpunt staat weergegeven onder Klacht.

2. Verder bracht verzoekers gemachtigde in het verzoekschrift nog onder meer het volgende naar voren:

Hij achtte het gedrag van de IND onbehoorlijk, omdat verzoeker niet op deugdelijke wijze in de gelegenheid was gesteld om zich te doen horen in de zin van artikel 41, tweede lid van de Vreemdelingenwet (zie Achtergrond). Verzoeker had gebruik willen maken van zijn recht om te worden gehoord. Door te eisen dat hij in persoon zou verschijnen, had de IND zonder redelijk belang en zonder noodzaak afbreuk gedaan aan dat recht. Het moeten overbruggen van meer dan 300 kilometer, reistijd per openbaar vervoer enkele reis: vier uur en 34 minuten, betekende een onredelijke belemmering van dat hoorrecht.

De gemachtigde zond bij het verzoekschrift als bijlage een reisadvies mee, waaruit dit bleek.

#### C. Standpunt minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

De minister gaf op 16 augustus 2004 een reactie op de klacht. De minister achtte de klacht ongegrond en liet daarbij het volgende weten.

Ten aanzien van verzoeker was een intrekkingprocedure gestart, omdat de grond waarop de verblijfsvergunning was verleend, was komen te vervallen. Bij de intrekkingprocedure bezag de IND of er buiten de inmiddels vervallen grond voor verlening een andere verleningsgrond van toepassing was op basis waarvan betrokkene de vergunning kon behouden. Deze beoordeling was in essentie niet anders dan de beoordeling bij een

aanvraag om een verblijfsvergunning asiel. Ook bij een asielaanvraag vond het horen in persoon plaats. Om die reden was er voor gekozen om het horen bij een eventuele intrekking op gelijke wijze te laten plaatsvinden als bij een eerste verzoek om toelating middels een asielaanvraag.

De IND meende dat het voor een goed gehoor van belang was om de vreemdeling in persoon te zien. Dit kwam de zorgvuldigheid ten goede, omdat op deze wijze ook gereageerd kon worden op non-verbale (emotionele) reacties van betrokkene. Van deze werkwijze werd enkel onder bijzondere omstandigheden afgeweken. Daarbij kon worden gedacht aan een fysieke onmogelijkheid om in persoon te verschijnen, bijvoorbeeld als gevolg van medische omstandigheden. Dan nog echter zou eerst worden getracht om de betreffende vreemdeling in persoon op zijn verblijfslocatie te horen. Het door verzoekers gemachtigde aangevoerde argument dat de aanwezigheid van zijn cliënt in Ter Apel niet kon worden verlangd gelet op de aanzienlijke reisafstand en de reistijd die daarmee was gemoeid, gaf geen aanleiding om van voornoemde werkwijze af te wijken. Voor zover de gemachtigde stelde dat een bezoek aan Ter Apel een te groot beslag op zijn eigen tijd legde, merkte de minister op dat er ook een mogelijkheid bestond om verzoeker tijdens het gehoor te laten bijstaan door een advocaat of medewerker van Vluchtelingenwerk Nederland, werkzaam in Ter Apel.

Telefonisch horen was niet onmogelijk, maar van deze mogelijkheid werd enkel gebruik gemaakt indien het voor de betreffende vreemdeling redelijkerwijs niet mogelijk was om in persoon te verschijnen. Hoewel het inderdaad aanzienlijke tijd kost om vanuit Breda in Ter Apel te komen, kon deze afstand in ieder geval per openbaar vervoer goed worden overbrugd. Daarbij was bij de planning van het aanvangstijdstip van het gehoor rekening gehouden met de benodigde reistijd.

#### D. Reactie verzoeker

1. Op 30 augustus 2004 gaf verzoeker via zijn gemachtigde de volgende reactie op het standpunt van de minister.

Het horen van verzoeker was thans niet meer aan de orde, omdat de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning was verlopen.

De gemachtigde was van mening dat de handelwijze van de IND onzorgvuldig was, omdat het voornemen tot intrekking van verzoekers verblijfsvergunning dateerde van 15 oktober 2003 en verzoekers zienswijze hierop van 15 november 2003, en de IND pas na een rappel van verzoeker van 5 april 2004 op 22 april 2004 had meegedeeld dat verzoeker op 24 mei 2004 zou worden gehoord. Deze hoorzitting vond plaats een maand voor het verstrijken van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning. Vervolgens zou er dan definitief worden beslist over het intrekken van een verblijfsvergunning waarvan de geldigheidsduur op 23 juni 2004 toch zou aflopen.

2. Verder deelde de gemachtigde nog het volgende mee naar aanleiding van het standpunt van de minister. Volgens de minister was de beoordeling omtrent intrekking in essentie niet anders dan de beoordeling die plaatsvond bij een gewone aanvraag om een verblijfsvergunning asiel. Ook daar vond horen in persoon plaats. Volgens de gemachtigde was de situatie in zoverre anders, dat bij een voornemen tot intrekking reeds eerder een eerste gehoor en een nader gehoor had plaatsgevonden. Natuurlijk was het van belang dat voorafgaande aan intrekking betrokkene werd gehoord, de vraag was echter of het horen in persoon diende plaats te vinden als betrokkene zelf bereid was daarvan af te zien en de betrokkene ten tijde van een eerdere asielaanvraag reeds tweemaal in persoon was gehoord.

Verder had de minister aangevoerd dat het voor een goed gehoor van belang was de vreemdeling in persoon te zien. Dit zou de zorgvuldigheid ten goede komen omdat op deze wijze ook geregaeerd kon worden op non-verbale (emotionele) reacties van de vreemdeling. Niet werd ontkend dat dit van belang was. De vraag was echter of dit zodanig wezenlijk was dat enkel diende te worden gehoord indien de betrokkene persoonlijk verscheen. Bovendien werd voorbijgegaan aan het gegeven dat de minister had besloten om alle hoorzittingen met betrekking tot intrekking van Sierra Leonezaken af te doen in Ter Apel. In 2003 hadden nog hoorzittingen plaatsgevonden in Den Bosch. Als de minister het zo belangrijk vond om betrokkene in persoon te horen, had het verhoor op de locatie Rijsbergen of Den Bosch kunnen plaatsvinden. Van verzoeker en zijn gemachtigde werd erg veel gevergd, omdat de reistijd enkele reis al meer dan vier en een half uur bedroeg.

Tot slot deelde de gemachtigde naar aanleiding van de mogelijkheid die de minister had geopperd om betrokkene tijdens het gehoor te laten bijstaan door een advocaat of medewerker van Vluchtelingenwerk nog mee dat met dat argument werd voorbijgegaan aan het belang van betrokkene om te worden bijgestaan door zijn eigen advocaat. Deze was immers goed bekend met de situatie van betrokkene en genoot ook diens vertrouwen.

#### E. Reactie minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

1. De minister deelde in reactie op hetgeen verzoeker naar voren had gebracht op 18 november 2004 onder meer mee dat het op zichzelf correct was dat er verschil bestaat tussen een intrekkingprocedure en de beoordeling van een aanvraag om een verblijfsvergunning. Dit verschil had de wetgever dan ook bewust naar voren laten komen door bij de aanvraagprocedure het (nader) gehoor plaats te laten vinden vóór het voornemen en bij de intrekkingprocedure ná het voornemen en de zienswijze (zie Achtergrond). Inhoudelijk zag het horen bij de intrekking in essentie op hetzelfde als bij de aanvraag, namelijk of het relaas van de asielzoeker elementen bevat die reden vormen voor verblijf.

Natuurlijk had de asielzoeker het recht om volledig af te zien van het horen. Wanneer dat het geval was, zou worden beslist op de bij de IND bekende gegevens, inclusief hetgeen



de asielzoeker in de zienswijze naar voren had gebracht. Wanneer de vreemdeling niet afzag van het horen, zou dit horen op dezelfde wijze plaatsvinden als bij het nader gehoor, hetgeen horen in persoon betekende. Telefonisch horen was daarbij, net als bij het nader gehoor, niet mogelijk. Op die wijze werd een situatie gecreëerd waarin alle betrokkenen er ook zo zeker mogelijk van konden zijn dat men elkaar goed had begrepen, waarbij aspecten van non-verbale communicatie van belang waren. Voorts kon daarmee worden gecontroleerd of de juiste persoon bij het gehoor aanwezig was.

De vraag waarom bij een intrekking in persoon gehoord moest worden was hiermee deels al beantwoord. Verder was het volgende van belang. De reden dat het gehoor in Ter Apel diende plaats te vinden was gelegen in het gegeven dat de intrekkingen van verleende verblijfsvergunningen asiel op grond van het categoriale beschermingsbeleid voor asielzoekers uit Sierra Leone projectmatig werden behandeld. Dit project was gelokaliseerd in Ter Apel, waar ter zake inmiddels de nodige expertise was opgebouwd. Het was overigens al enige jaren vaste praktijk dat asielzoekers voor een gehoor moesten afreizen naar de IND-locatie waar hun zaak in behandeling was. De minister was van mening dat het van betrokkene, die de Nederlandse overheid verzocht om hem bestendig verblijf in Nederland toe te staan, niet te veel gevraagd was om zich voor een gehoor in het kader van dat verzoek naar het Aanmeldcentrum in Ter Apel te begeven. Zij was zich ervan bewust dat de reisafstand voor velen naar Nederlandse maatstaven vrij groot was, maar zij vond niet dat de afstand onoverkomelijk was, zeker niet in het licht van het belang van de procedure. Het was daarbij voor de IND organisatorisch volstrekt onwenselijk dat de medewerkers zelf zouden gaan reizen naar de verblijfplaats van de asielzoeker. Dit zou een enorm efficiencyverlies betekenen.

Tot slot was de minister van mening dat zij niet was voorbijgegaan aan het belang van betrokkene om te worden bijgestaan door zijn eigen advocaat. Er was alleen aangegeven dat er vervangende rechtshulp kon worden geregeld indien de rechtshulpverlener er voor koos om af te zien van persoonlijke bijstand aan zijn cliënt omdat hij de reisafstand naar Ter Apel bezwaarlijk vond. Uiteraard bestond er geen bezwaar tegen het bijwonen van het gehoor door verzoekers gemachtigde.

## **Achtergrond**

Vreemdelingenwet

Artikel 41, tweede lid, Vreemdelingenwet

“Indien Onze Minister, na ontvangst van de zienswijze van de vreemdeling, voornemens blijft de verblijfsvergunning in te trekken, dan wordt de vreemdeling in de gelegenheid gesteld zich te doen horen.”

In de Parlementaire geschiedenis (TK nr 3., p.45) is als toelichting op dit artikel het volgende vermeld:

“De volgorde tussen het horen en het naar voren brengen van de schriftelijke zienswijze verschilt van die ingeval er een aanvraag is gedaan. De vreemdeling zal namelijk in het kader van zijn aanvraag reeds zijn gehoord voordat het voornemen ontstaat de aanvraag af te wijzen. Het voornemen van een intrekking zal veelal ontstaan voordat de vreemdeling is gehoord. Om deze reden is het zinvol om in het tweede lid te bepalen dat de vreemdeling wordt gehoord nadat zijn zienswijze is ontvangen.”