



Rapport

Datum: 20 juli 1998

Rapportnummer: 1998/292

Klacht

Op 6 juni 1997 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer M. te Haarlem, ingediend door de heer mr. I.Vreeken, advocaat te Zutphen, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND). Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de namens verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker, een Srilankaanse asielzoeker, klaagt erover dat de IND op 22 april 1997 heeft geweigerd om zijn verzoek van 15 april 1997 in te willigen tot verlenging van de termijn voor het indienen van correcties en aanvullingen op het verslag van het nader gehoor waarvoor hij een termijn van zeven dagen had gekregen. Verzoeker vroeg om verlenging van de reactietermijn met vijf dagen omdat hij niet tijdig kon beschikken over een tolk. Verzoeker kreeg uiteindelijk uitstel omdat hij minderjarig is. Voor minderjarigen geldt een reactietermijn van drie weken.

Achtergrond

Zie **BIJLAGE**.

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. De Staatssecretaris van Justitie reageerde. Tijdens het onderzoek kregen de Staatssecretaris 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. Verzoeker deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. De reactie van de Staatssecretaris van Justitie gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. De feiten

1. Verzoeker, een Srilankaanse asielzoeker, is op 13 januari 1997 Nederland binnengekomen. Op dezelfde datum diende hij aanvragen in om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf. Op 15 januari 1997 werd hem een eerste gehoor afgenomen. Op 27 maart 1997 werd hij nader gehoord over zijn asielmotieven.

2. Van dit gehoor werd een rapport opgemaakt. Verzoeker werd vervolgens in de gelegenheid gesteld om schriftelijk correcties en aanvullingen hierop aan te leveren binnen de (gebruikelijke) reactietermijn van zeven werkdagen. In dit geval liep deze termijn van 9 april tot en met 17 april 1997. Bij brief van 8 april 1997 berichtte de Stichting Rechtsbijstand Asiel (SRA) op het Onderzoekscentrum (OC) Den Haag aan de IND dat er in verband met het niet beschikbaar zijn van een tolk geen correcties en aanvullingen binnen de reactietermijn konden worden gegeven en dat deze mogelijk later zouden volgen.

3. Bij brief van 10 april 1997 nodigde verzoekers advocaat verzoeker uit voor een gesprek op zijn kantoor op 16 april 1997. Een tolk van het Tolkencentrum zou telefonisch voor vertaling zorgdragen. Het Tolkencentrum Gelderland zegde op 15 april 1997 deze tolkdienst af, omdat geen tolk beschikbaar bleek te zijn.

4. Hierop verzocht verzoekers advocaat bij faxbericht van 15 april 1997 de IND om verlenging van de reactietermijn tot en met 25 april 1997, aangezien het niet mogelijk bleek vóór 23 april 1997 een tolk in de Tamil-taal in te schakelen.

5. Op 22 april 1997 deelde de IND telefonisch aan de advocaat mee dat de reactietermijn niet werd verlengd. Bij faxbericht van diezelfde datum maakte de advocaat hiertegen bezwaar en verzocht om een redengeving. Later die dag deelde de IND verzoekers advocaat telefonisch mee dat de reactietermijn op drie weken werd gesteld, nadat uit het dossier naar voren was gekomen dat verzoeker als alleenstaande minderjarige asielzoeker (AMA) (zie **ACHTERGROND**, onder 5.) was aan te merken. Verzoeker werd alsnog de voor AMA's geldende reactietermijn van vijftien werkdagen derhalve tot 1 mei 1997 gegeven.

6. Bij brief van 29 april 1997 gaf de IND - onder verwijzing naar een brief van 11 november 1996 van het Hoofd van het district Zuid West van de IND aan de Stichting Rechtsbijstand Asiel Amsterdam, Legal Aid OC Leiden - de advocaat de redenen voor afwijzing van de verlenging van meergenoemde reactietermijn.

Tevens stond in die brief vermeld dat verzoeker onder het AMA-beleid viel en derhalve recht had op een reactietermijn van drie weken. In de brief van 11 november 1996 stelde de IND zich op het standpunt dat, ook al is sprake van een verhoogde instroom in de OC's, geen uitstel wordt verleend voor het indienen van correcties en aanvullingen op het rapport van nader gehoor. In de regel zou een reactietermijn van zeven dagen op zichzelf voldoende gelegenheid bieden om tijdig correcties en aanvullingen in te zenden, temeer daar de termijn reeds aanzienlijk ruimer is dan de termijn (van ten minste twee dagen) die in (hoofdstuk B7/7.4 van) de Vreemdelingencirculaire (zie **ACHTERGROND**, onder 4.) is neergelegd. In de brief is als uitzondering vermeld de situatie dat de enig beschikbare tolk in Nederland in een bepaalde taal steeds door de IND in beslag wordt genomen. In de brief van 29 april 1997 is hieraan toegevoegd dat naast genoemde uitzonderingssituatie ook verlenging van de reactietermijn wordt verleend, indien binnen een paar dagen een groot aantal gehoren is gepland van asielzoekers die in dezelfde taal moeten worden gehoord.

B. Het standpunt van verzoeker Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder **KLACHT**.

. Het standpunt van de Staatssecretaris van Justitie De Staatssecretaris van Justitie liet in haar reactie op de klacht bij brief van 12 augustus 1997 onder meer het volgende weten: "Het beleid inzake verlenging van de reactietermijn wordt verwoord in de brief d.d. 11 november 1996 van het Hoofd district Zuid-West aan SRA Amsterdam. De in die brief genoemde reactietermijn van zeven werkdagen biedt, zo blijkt uit de praktijk, op zichzelf voldoende gelegenheid om tijdig correcties en aanvullingen in te zenden. Bedacht moet bovendien worden dat de termijn reeds aanzienlijk ruimer is dan die welke in art. 52d lid 3 Vreemdelingenbesluit is neergelegd en herhaald wordt in hoofdstuk B7/7.4 van de Vreemdelingencirculaire. Aldaar is sprake van "ten minste twee dagen". In de brief aan de SRA Amsterdam wordt een uitzondering gemaakt in de situatie dat de enige beschikbare tolk in Nederland in een bepaalde taal steeds door de IND in beslag wordt genomen. Gegeven het feit dat in de loop van 1997 de rechtshulp bij bepaalde talen, gegeven ook de hogere productie van de IND, minder gemakkelijk een tolk kan vinden, wordt sinds april 1997 op verzoek van SRA ook een verlenging van de reactietermijn verleend indien

binnen een paar dagen een groot aantal gehoren wordt gepland van asielzoekers die in dezelfde taal, ten tijde van het schrijven van deze brief in het Koerdisch, moeten worden gehoord. In onderhavige zaak deed zich eerdergenoemde uitzondering niet voor en evenmin was er sprake van het plannen van een groot aantal gehoren in de Tamil-taal. Wel is het de IND bekend dat de tolkencentra sedert jaren beschikken over een relatief gering aantal Tamil-tolken. Regelmatig verzoeken rechtshulpverleners om verlenging van de reactietermijn omdat ze niet tijdig een tolk in deze taal kunnen bemachtigen. Het ligt evenwel op de weg van de rechtshulpverlening die van deze tolkencentra gebruik maakt, deze situatie te verbeteren. Immers elke partner in de asielketen heeft binnen bepaalde grenzen zijn eigen verantwoordelijkheid voor de inrichting en stroomlijning van het eigen bedrijfsproces. Deze verantwoordelijkheid strekt zich in beginsel ook uit tot het beschikken over voldoende tolken. Voorts wordt opgemerkt dat, gelet op de brieven d.d. 8 april en 15 april van respectievelijk SRA OC Den Haag en mr. Vreeken, de rechtsbijstand voor betrokkene in het kader van de onderlinge verdeling van zaken bij de rechtshulpverlening, op een mij onbekende datum, is overgedragen op mr. Vreeken. Voor zover deze overdracht ook van invloed is geweest op het verzoek voor verlenging van de reactietermijn wordt opgemerkt dat dit vanzelfsprekend geen aanleiding is de termijn te verlengen. Ook hier geldt het gestelde in de voorlaatste zin van de vorige alinea. Zoals hiervoor werd aangegeven, werd naar aanleiding van het uitstelverzoek van betrokkene geconstateerd dat betrokkene pas tijdens het nader gehoor een ander geboortjaar opgaf waardoor hij onder het beleid voor minderjarige asielzoekers zou kunnen vallen. De vraag rijst derhalve of de IND betrokkene niet meteen een reactietermijn van vijftien werkdagen had dienen te geven. Gelet op de tegenstrijdige verklaringen van betrokkene omtrent zijn leeftijd bestond er aanvankelijk geen aanleiding om direct een langere termijn toe te kennen. De geloofwaardigheid van zijn verklaringen wordt uitsluitend beoordeeld door een beslissingsambtenaar, die het dossier pas ontvangt na het verstrijken van de reactietermijn. De reden dat de beslissingsambtenaar die het verzoek om uitstel

behandelde alsnog een reactietermijn voor minderjarigen bepaalde, is niet zozeer gelegen in de geloofwaardigheid van de verklaringen van betrokkene omtrent zijn leeftijd, maar werd veeleer ingegeven door de wens betrokkene tegemoet te komen zonder dat in dat stadium van de procedure de discussie zich zou toespitsen op het al dan niet minderjarig zijn van betrokkene.

Op grond van het bovenstaande kom ik tot de conclusie dat de klacht ongegrond is. Wat betreft uw verzoek informatie te verstrekken over het beleid inzake reactietermijnen bericht ik u, in aanvulling op hetgeen ik hierover eerder heb opgemerkt, het volgende. Gelet op de aard van de instroom van asielzoekers (veel Koerdisch sprekenden) en het toenemend aantal verzoeken om verlenging van de reactietermijn in casu, is door de IND op 22 juli 1997 het volgende besloten. De reactietermijn voor correcties van en aanvullingen op het rapport van nader gehoor blijft zeven werkdagen. In uitzonderingsgevallen kan de termijn worden verlengd met maximaal tien werkdagen. Thans vallen de asielzoekers die in de Koerdische taal worden gehoord hieronder. Niet valt uit te sluiten dat door wijziging van instroom een groot aantal vreemdelingen van een andere taal dan de Koerdische binnen een paar dagen voor gehoor wordt gepland. In overleg met rechtshulp zal bedoelde uitzondering dan voor deze taal gelden. Verder wordt in evidente gevallen uitstel van de reactietermijn verleend, zoals plotselinge ziekte van de tolk (ondersteund door een verklaring van het tolkencentrum) en overplaatsing van de asielzoeker naar een ander opvangcentrum tijdens de reactietermijn."

. Reactie van verzoeker In reactie op het standpunt van de Staatssecretaris van Justitie liet verzoekers advocaat op 2 september 1997 het volgende weten:

"Bij de vaststelling van artikel 52d lid 3 Vreemdelingenbesluit (Vb) en de desbetreffende bepaling in de Vreemdelingencirculaire is overigens **uiteraard** uitgegaan van de beschikbaarheid van een tolk. Indien deze, zoals in casu het geval was, niet beschikbaar is dient de SvJ een nieuwe, redelijke, afweging te maken.

. bestrijdt dat het op de weg van de rechtshulpverlening ligt om de situatie bij de tolkencentra te verbeteren. Het is de overheid die de juiste voorwaarden dient te scheppen waarbinnen de asielprocedure zijn loop kan hebben. Bovendien is het een feit van algemene bekendheid dat de overheid tolken wegkoopt bij de Tolkencentra. De Tolkencentra zijn stichtingen die een vast budget hebben. Het zijn geen commerciële instellingen. De verwijzing naar de eigen verantwoordelijkheid van iedere partner in de asielketen is dan ook in zoverre onjuist, dat de IND zelf weinig of niets doet om tolken op te leiden. Dit gebeurt

nu juist meestal door de Tolkencentra. Dat het beschikbare budget in dezen doorslaggevend is heeft weinig te maken met eigen verantwoordelijkheid. Afgezien daarvan meent M. dat het juist de overheid is die verantwoordelijk is voor de beschikbaarheid van tolken. Zulks volgt uit het Vluchtelingenverdrag en o.m. het UNHCR-Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status (zie paragraaf 192 onder punt (iv)). Bovendien meent M. dat het aanbod om te reageren op de

inhoud van een rapport van nader gehoor een lege dop is indien bij gebrek aan een tolk deze reactie niet gegeven kan worden.

. meent voorts dat het criterium van de SvJ om af te wijken van de normale reactietermijn van 7 dagen aantoont dat de SvJ zich dus wel gedeeltelijk verantwoordelijk voelt voor het al dan niet beschikbaar zijn van tolken. Waarom het Koerdisch in deze een uitzondering vormt is volstrekt onduidelijk. Ervan uitgaande dat er normaliter voldoende tolken in het Koerdisch voorhanden zijn, ervan uitgaande dat dit niet het geval is bij Tamil-tolken is het onbegrijpelijk dat er in de door de SvJ beschreven situatie een verlenging van de reactietermijn in 'Koerdische zaken' wordt gegeven terwijl een verlenging van de reactietermijn in Tamil-zaken zoals de onderhavige wordt geweigerd. De SvJ hanteert dus een onzuiver en arbitrair criterium; er is dus sprake van onbehoorlijk bestuur. De SvJ stelt voorts te weten dat de tolkcentra sedert jaren beschikken over een relatief gering aantal Tamil-tolken. Dit is echter een vertekening van de werkelijkheid. Bekend is dat er jarenlang slechts 1 Tamil-tolk beschikbaar was, enkele jaren geleden werden dat er twee en eerst dit jaar zijn daar 2, wellicht 3 tolken bijgekomen.

. t.t. het vermoeden van de SvJ is de overdracht van de zaak niet van invloed geweest op het verzoek om verlenging van de reactietermijn. (...) Het gesprek met M. (was; N.o.) aanvankelijk op 10 april (bedoeld wordt 16 april; N.o.) gepland, zij het dat het een langdurige telefonische tolkdienst zou worden, onwenselijk maar gelet op de noodsituatie inzake de beschikbaarheid van een Tamil-tolk het maximaal haalbare. Op 15 april echter werd van de zijde van het Tolkencentrum Gelderland deze tolkdienst afgezegd, aangezien de tolk toch niet beschikbaar bleek. Diezelfde dag is toen het verzoek om verlenging gedaan. (...)

In de brief van de heer B. (een IND-medewerker; N.o.) van 29-4-1997 staat klip en klaar dat M. onder het AMA-beleid valt en recht heeft op een reactietermijn van 3 weken. In een telefoongesprek met de heer W. (een IND-medewerker; N.o.) werd mij duidelijk meegedeeld dat er op dit punt sprake was geweest van een vergissing van de zijde van de IND. Dit heeft derhalve niets te maken met de wens om M. tegemoet te komen. Zulks valt immers niet te rijmen met de eerdere reacties. Als er een wens was geweest om M. tegemoet te treden dan had de gewone reactietermijn (in dit bijzondere geval) 'gewoon' verlengd kunnen worden. Overigens wordt hier een nieuwe vraag opgeworpen. Volgens de brief van de SvJ van 12 augustus j.l. is de reactietermijn bij AMA's 15 werkdagen, in de brief van 29-4-1997 wordt gesproken van 3 weken, terwijl het in het OC-Schalkhaar praktijk is dat AMA's een reactietermijn van een maand wordt gegeven. Zoals ik in de klachtbrief al opmerkte wordt er kennelijk in de 4 districten een verschillend beleid gevoerd. Hierop is de secretaris-generaal in zijn brief niet ingegaan."

. Nadere reactie van de Staatssecretaris van Justitie

1. Bij brief van 24 november 1997 reageerde de Staatssecretaris van Justitie op de hiervoor onder D. vermelde reactie van verzoeker:

"Het commentaar van verzoeker vat ik samen in drie categorieën. Twee categorieën hebben mijns inziens een meer algemene strekking en een categorie ziet op het al dan niet

tegemoetreden van verzoeker door alsnog te bepalen dat de reactietermijn voor minderjarigen van toepassing is. Ik noem thans de door mij bedoelde categorieën: 1 het niet verlenen van uitstel, in situaties waarin geen tolk beschikbaar is, is in strijd met internationale en/of nationale rechtsbeginselen; 2 de overheid is ook verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van tolken voor de rechtshulpverleners; 3 verzoeker is niet tegemoetgetreden door alsnog te bepalen dat de reactietermijn voor minderjarigen van toepassing is. Ad 1 en 2 Uitgangspunt is dat geen uitstel wordt gegeven tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden. Als bijzondere omstandigheden zijn slechts die omstandigheden aangemerkt zoals die zijn verwoord in mijn brief van 12 augustus 1997. Omdat is gebleken dat dit uitgangspunt binnen de IND niet in alle gevallen consequent werd toegepast, is een en ander in augustus 1997 opnieuw onder de aandacht gebracht bij alle IND-districten. Voorts is het

beleid bij brief van 27 augustus 1997 bij de rechtshulp binnen o.a. het district Zuid West van de IND bekend gemaakt (zie bijlage I) (zie hierna, onder E.2.; N.o.). Met de advocaat van verzoeker ben ik van oordeel dat de zorgvuldigheid vereist dat de betrokken vreemdeling kan beschikken over een tolk bij onder andere het bepalen van zijn reactie correcties en aanvullingen op het nader gehoor. De vraag die vervolgens moet worden beantwoord is wie verantwoordelijk kan worden gesteld voor die beschikbaarheid. In mijn brief van 12 augustus gaf ik al aan dat de rechtshulpverlening tot op zekere hoogte daarvoor verantwoordelijk is. Deze verantwoordelijkheid strekt zich ook uit over de situatie waarin er sprake is van een structurele schaarste aan tolken in een bepaalde taal. De rechtshulpverlening heeft een eigen verantwoordelijkheid om die schaarste op te heffen. Tegen de achtergrond van deze zienswijze kom ik tot het oordeel dat in het onderhavige geval de IND de betrokken advocaat aan zijn eigen verantwoordelijkheid kon houden. Ad 3 Zoals reeds in mijn brief van 12 augustus 1997 is gesteld moet in casu onder tegemoetkomen worden verstaan dat in dit stadium van de procedure is besloten om verzoeker alsnog de reactietermijn voor minderjarigen te gunnen zodat de discussie zich niet zou toespitsen op het al dan niet minderjarig zijn van verzoeker. Verzoeker had namelijk tijdens zijn eerste gehoor op AC Schiphol verklaard op 26 juni 1976 te zijn geboren. Tijdens het nader gehoor heeft verzoeker echter verklaard op 26 juni 1980 te zijn geboren. De twijfel omtrent de minderjarigheid van verzoeker is ook nadien overigens niet weggenomen. (...) Tot slot merk ik met betrekking tot de reactietermijn bij AMA's het volgende op. In het algemeen wordt een reactietermijn gehanteerd van drie weken, dat wil zeggen 15 werkdagen. Op grond van plaatselijke omstandigheden kan echter met de rechtshulp worden gekomen tot de afspraak dat wordt afgeweken van deze termijn. Een dergelijke afspraak is gemaakt t.a.v. de AMA-zaken van OC-Schalkhaar."

2. In de in de reactie van de Staatssecretaris als bijlage I aangeduide brief van de Staatssecretaris van Justitie, die was gericht aan de SRA OC's (SRA OC staat voor: Stichting rechtsbijstand asiel-opvangcentra) te 'sGravendeel, Den Haag en Leiden, in afschrift gezonden aan de directeur van de SRA Amsterdam, staat vermeld:

"Zoals u bekend is, hanteert de IND een reactietermijn van zeven werkdagen voor correcties en aanvullingen op het verslag van nader gehoor. Voor alleenstaande minderjarige asielzoekers geldt een termijn van vijftien werkdagen. Rechtshulpverleners verzoeken echter regelmatig om verlenging van de reactietermijn omdat ze niet tijdig over een tolk van het tolkencentrum kunnen beschikken. In de meeste gevallen weigert de IND een verlenging van de termijn die overigens reeds aanzienlijk ruimer is dan die welke in art. 52d lid 3 Vreemdelingenbesluit is neergelegd, nl. "ten minste twee dagen". Onlangs heeft de IND besloten om in de hierna genoemde drie situaties de reactietermijn op verzoek van rechtshulp te verlengen met maximaal tien werkdagen:

1. indien binnen korte tijd een groot aantal gehoren wordt gepland van asielzoekers die in dezelfde taal moeten worden gehoord. Thans betreft het asielzoekers die in de Koerdische taal worden gehoord. Dit werd al enige tijd in de praktijk toegepast;
2. indien de enige beschikbare tolk in Nederland in een bepaalde taal steeds door de IND in beslag wordt genomen of
3. in evidente gevallen zoals plotselinge ziekte van de tolk (ondersteund door een verklaring van het tolkencentrum) en overplaatsing van de asielzoeker naar een opvangcentrum tijdens de reactietermijn. In andere gevallen wordt in beginsel de termijn niet verlengd. Zo is het de IND bekend dat de tolkencentra sedert jaren beschikken over een relatief gering aantal tolken in bijvoorbeeld de Tamil-taal. Het ligt evenwel op de weg van de rechtshulpverlening die van deze tolkencentra gebruik maakt, deze situatie te verbeteren. Immers elke partner in de asielketen heeft binnen bepaalde grenzen zijn eigen verantwoordelijkheid voor de inrichting en stroomlijning van het eigen bedrijfsproces. Deze verantwoordelijkheid strekt zich ook uit tot het beschikken over voldoende tolken."

BEOORDELING

1. Verzoeker klaagt erover dat zijn verzoek van 15 april 1997 om verlenging van de reactietermijn, van zeven werkdagen, voor het indienen van correcties en aanvullingen op het rapport van nader gehoor (in eerste instantie) is afgewezen, hoewel hij niet tijdig over een tolk in de Tamil-taal kon beschikken.
2. De IND stelt zich op het standpunt dat in beginsel geen uitstel wordt verleend voor het geven van aanvullingen en correcties op het

rapport van nader gehoor, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden. Het niet tijdig kunnen beschikken over een tolk in een bepaalde taal merkt de IND niet aan als een dergelijke bijzondere omstandigheid.

3. Ingevolge artikel 15e Vw (zie **ACHTERGROND**, onder 2.2.) dient binnen zes maanden te worden beslist op een asielverzoek. De IND, belast met de afhandeling van asielverzoeken, onderzoekt in die tijd of betrokkene in aanmerking komt voor toelating als vluchteling of voor een vergunning tot verblijf (artikel 15a, lid 1 Vw, zie **ACHTERGROND**, onder 2.1.).
4. Een belangrijk onderdeel van de asielprocedure is het nader gehoor. Het nader gehoor wordt afgenomen door een contactambtenaar van de IND, in de regel met behulp van een

tolk. Tijdens het nader gehoor krijgt de asielzoeker de gelegenheid om aan te geven op welke gronden zijn verzoek om toelating als vluchteling is gebaseerd. In de meeste gevallen vormt het nader gehoor voor hem de enige gelegenheid in de asielprocedure om zijn asielmotieven mondeling en uitgebreid toe te lichten. Van het nader gehoor wordt een schriftelijk verslag gemaakt: het rapport van nader gehoor. De asielzoeker en de eventuele (rechts)hulpverlener krijgen een exemplaar van dit rapport en worden in de gelegenheid gesteld om aanvullende gegevens te verschaffen, de zogenoemde correcties en aanvullingen (artikel 52d, lid 2 en 3 Vb, j&UnknownEntity; Vc B7/7.3 en 7.4; zie **ACHTERGROND**, onder 3. en 4.). Mede op basis van het rapport van nader gehoor wordt beslist of betrokkene al dan niet als vluchteling in Nederland wordt toegelaten.

5. Het aanbrengen van correcties en aanvullingen op het rapport van nader gehoor is voor de asielzoeker van groot belang om het asielrelaas zo volledig mogelijk tot zijn recht te kunnen laten komen. Ook voor de IND zijn de correcties en aanvullingen van belang voor een zorgvuldige voorbereiding van de beslissing op het asielverzoek. Bij de voorbereiding van die beslissing op het asielverzoek dient de IND dan ook, ingevolge de zorgvuldigheidseis die is neergelegd in artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (zie **ACHTERGROND**, onder 1.) zich ervoor in te spannen om de nodige kennis te verzamelen over de relevante feiten en de af te wegen belangen. Tekortkomingen op dit punt kunnen immers doorwerken in de beslissing op het asielverzoek en een eventueel daarop volgende procedure van bezwaar en beroep. De zorgvuldigheidseis klemmt temeer gelet op de rapporten van de Nationale ombudsman over de rol van de contactambtenaren bij het nader gehoor respectievelijk de rol van tolken daarbij (zie **ACHTERGROND**, onder 6.). In die twee rapporten signaleert de Nationale ombudsman ten aanzien van het nader gehoor een aantal

problemen, waaronder communicatieproblemen. Uit die rapporten komt voorts onder meer naar voren dat de weergave van de door de asielzoeker afgelegde verklaringen in het verslag van nader gehoor niet altijd zo getrouw mogelijk is. Gelet op het voorgaande is het van groot belang dat de IND kan beschikken over de correcties en aanvullingen op het rapport van het nader gehoor. In verband daarmee behoort de IND de asielzoeker voldoende mogelijkheden te bieden tot het indienen hiervan.

6. Ingevolge artikel 52d, lid 3 Vb j&UnknownEntity; Vc B7/7.4 bedraagt de reactietermijn voor het indienen van correcties en aanvullingen ten minste twee dagen. In de regel hanteert de IND een reactietermijn van zeven werkdagen. Voor alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's) geldt een reactietermijn van vijftien werkdagen. Deze termijnen zijn niet in de Vreemdelingencirculaire neergelegd.

7. Uit de overgelegde stukken kan worden afgeleid dat de IND in 1996/1997 (stapsgewijs) een beleid heeft geformuleerd met betrekking tot de verlenging van deze reactietermijn. In een brief van 11 november 1996 heeft de IND (district Zuid-West) hierover aan de Stichting Rechtsbijstand Asiel (SRA), Legal Aid - OC Leiden, meegedeeld dat in de regel geen verlenging van de reactietermijn wordt verleend, behalve in de situatie dat de enig beschikbare tolk in Nederland in een bepaalde taal steeds door de IND in beslag wordt

genomen. Sedert april 1997 wordt ook verlenging van de reactietermijn verleend indien binnen een paar dagen een groot aantal gehoren wordt gepland van asielzoekers die in dezelfde taal moeten worden gehoord. Omdat was gebleken dat genoemd beleid binnen de IND niet in alle gevallen consequent werd toegepast, is een en ander in augustus 1997 bij alle IND-districten onder de aandacht gebracht.

8. Bij brief van 27 augustus 1997 heeft de IND aan de SRA OC 'sGravendeel, SRA OC Den Haag, SRA OC Leiden en in afschrift aan de directeur van de SRA Amsterdam, allen werkzaam in Noord- en Zuid-Holland, genoemd beleid inzake de verlenging van de reactietermijn kenbaar gemaakt. Uitgangspunt is dat geen uitstel wordt gegeven, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden. In die brief wordt aan de twee hiervoor vermelde uitzonderingssituaties een derde toegevoegd, te weten evidente gevallen zoals plotselinge ziekte van de tolk en overplaatsing van de asielzoeker naar een opvangcentrum tijdens de reactietermijn. In deze drie situaties wordt de reactietermijn verlengd, op verzoek van een rechtshulpverlener daartoe, met maximaal tien werkdagen. In alle andere gevallen wordt in beginsel de termijn niet verlengd, ook niet als een gering aantal tolken in een bepaalde taal beschikbaar is.

9. De Staatssecretaris deelt de mening van verzoeker dat een asielzoeker over een tolk dient te kunnen beschikken, onder meer ten behoeve van zijn reactie correcties en aanvullingen - op het nader gehoor. Voorts geven zowel verzoeker als de Staatssecretaris aan dat er sedert jaren schaarste is op het gebied van tolken, onder meer bij de Tolkencentra. Deze schaarste komt ook als een gegeven en knelpunt naar voren in het Rapport van de Werkgroep Tolk- en vertaaldiensten "Met recht tolken en vertalen", verder te noemen het rapport van de werkgroep, (zie **ACHTERGROND**, onder 7.).

10. Verzoeker en de Staatssecretaris verschillen met elkaar echter van mening over de vraag wie verantwoordelijk dient te worden gehouden voor de beschikbaarheid van een tolk, zoals in dit geval ten behoeve van het geven van correcties en aanvullingen op het nader gehoor. De Staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat de rechtshulpverlening een eigen verantwoordelijkheid heeft om de schaarste aan tolken op te heffen. Gelet op het rapport van bovengenoemde werkgroep (zie **ACHTERGROND**, onder 7.) kan de Nationale ombudsman de Staatssecretaris niet in dat standpunt volgen. In dit verband is van belang dat, zoals ook in het rapport van de werkgroep naar voren komt, de Directie Bestuurszaken van het Ministerie van Justitie sedert 1996 beleidsverantwoordelijk is voor de Tolkencentra en deze centra voor 100% subsidieert. Het ligt in die situatie voor alles op de weg van de Minister van Justitie om de verdeling van schaarse tolken en vertalers over de verschillende (Justitie)sectoren te verbeteren en te optimaliseren, zoals ook een van de aanbevelingen in het rapport van de werkgroep op dit punt luidt (zie **ACHTERGROND**, onder 7.).

11. Het komt de Nationale ombudsman intussen niet redelijk voor dat in het beleid inzake de reactietermijn voor het indienen van correcties en aanvullingen op het rapport van nader gehoor niet op enigerlei wijze rekening is en wordt gehouden met de omstandigheid dat er schaarste is op het gebied van tolken. Wanneer sprake is van een (structureel)

gebrek aan tolken in een bepaalde taal, mag ten minste worden verwacht dat met een dergelijk gegeven, als bijzondere omstandigheid, rekening wordt gehouden. Wanneer in een concreet geval vaststaat bijvoorbeeld aan de hand van een verklaring van een tolkencentrum - dat een tolk in de betreffende taal niet op korte termijn kan worden ingeschakeld, is het niet redelijk om een gemotiveerd verzoek van een rechtshulpverlener om verlenging van de reactietermijn af te wijzen. Dit geldt temeer, nu uit meergenoemd rapport van de werkgroep naar voren komt dat een tekort aan tolken voor de rechtshulpverlening extra knellend is, omdat zij gebruik

maakt van de diensten van de Tolkencentra. De IND daarentegen beschikt over een eigen bestand aan tolken voor wie een betere financiële vergoeding geldt. Hierdoor verkeert de IND in een gunstiger positie dan de rechtshulpverlening en haar cliënten.

12. Overigens, ook indien zou worden uitgegaan van het standpunt van de Staatssecretaris dat de rechtshulpverlening een eigen verantwoordelijkheid heeft voor het opheffen van de schaarste aan tolken in bepaalde talen, zou het onbillijk zijn om intussen de gevolgen van het bestaan van die schaarste af te wentelen op de betrokken asielzoeker(s). Ook dit pleit voor een tegemoetkomende opstelling - binnen de grenzen van het redelijke van de IND op gemotiveerde verzoeken om verlenging van de reactietermijn.

13. In verzoekers geval was bijstand van een tolk in Tamil-taal gevraagd. Het is een gegeven, zo komt ook in voornoemd rapport van de werkgroep naar voren, dat er een structureel tekort is aan tolken in die taal. Voorts is aannemelijk geworden dat via het Tolkencentrum Gelderland (tot omstreeks 23 april 1997) geen tolk in de Tamil-taal beschikbaar was. Het was dan ook niet juist dat de IND op 22 april 1997 het gemotiveerde verzoek van de advocaat van verzoeker om verlenging van de reactietermijn in verband met het ontbreken van een tolk heeft afgewezen. De onderzochte gedraging is daarmee niet behoorlijk. Dat later uitstel is verleend omdat verzoeker alsnog als alleenstaande minderjarige asielzoeker werd aangemerkt, doet daaraan niet af.

14. In dit onderzoek is voorts gebleken dat de IND zijn afwijzing heeft gebaseerd op een (intern) beleid dat stapsgewijs in 1996/1997 is ontwikkeld en naar buiten is gebracht. Gebleken is echter dat de IND dat beleid niet in alle gevallen consequent heeft toegepast, hetgeen in augustus 1997 binnen de IND-districten onder de aandacht is gebracht. Het beleid is vervolgens bij brief van 27 augustus 1997 kenbaar gemaakt aan onder andere de in Noord- en Zuid-Holland werkzame SRA's. Van de overheid mag worden verwacht dat zij beleidsregels die belangen van burgers raken adequaat bekendmaakt. Dit vereiste is intussen neergelegd in de Awb, door het opnemen van titel 4.3, Beleidsregels, in hoofdstuk 4 van de Awb. Het is dan ook niet juist dat het verzoek om verlenging van de reactietermijn (op 22 april 1997) is afgewezen met de verwijzing naar beleid dat onvoldoende was bekendgemaakt, en bovendien niet consequent toegepast. Ook in zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

15. Gezien het voorgaande meent de Nationale ombudsman dat er reden is tot aanpassing van het beleid inzake de reactietermijn. Zoals

hiervoor onder 11. is overwogen, acht de Nationale ombudsman het redelijk dat in dit beleid rekening wordt gehouden met de situatie van een (structureel) tekort aan tolken, als een bijzondere omstandigheid voor verlenging van de reactietermijn. Indien er in een bepaalde taal een (structureel) tekort bestaat aan tolken, en in een concreet geval, bijvoorbeeld aan de hand van een verklaring van een tolkencentrum, voldoende vaststaat dat een tolk in de desbetreffende taal niet op korte termijn beschikbaar is, zou dit in beginsel reden moeten zijn voor de IND om positief te reageren op een verzoek van een rechtshulpverlener om verlenging van de reactietermijn. Verwacht mag worden dat een desbetreffend beleid voldoende bekend wordt gemaakt, bijvoorbeeld door het op te nemen in de Vreemdelingencirculaire. De Staatssecretaris van Justitie zal in deze zin een aanbeveling worden gedaan. **CONCLUSIE** De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is gegrond. **AANBEVELING** De Staatssecretaris van Justitie wordt in overweging gegeven:

1. om het beleid inzake de reactietermijn voor het indienen van correcties en aanvullingen op het rapport van nader gehoor bij te stellen en aan te vullen in de zin als hiervoor onder **BEOORDELING** 11. en 15. is aangegeven;
2. om deze aanpassing van het beleid algemeen kenbaar te maken, bijvoorbeeld door opname ervan in de Vreemdelingencirculaire.

BIJLAGE

Achtergrond

1. Artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht luidt als volgt:

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

2.1. Artikel 15a, lid 1 van de Vreemdelingenwet luidt:

"Onze Minister onderzoekt of een aanvraag om toelating als vluchteling voor inwilliging vatbaar is. Hij stelt daartoe de vreemdeling in de gelegenheid zich omtrent de gronden van zijn vlucht of aanvraag om toelating te doen horen in een taal, waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen, dat hij die kan verstaan."

2.2. Artikel 15e van de Vreemdelingenwet luidt:

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.

3. Artikel 52d van het Vreemdelingenbesluit (Vb) luidt:

"1. Niet eerder dan zes dagen nadat de vreemdeling een aanvraag om toelating als vluchteling heeft ingediend, wordt hij vanwege Onze Minister aan een nader gehoor onderworpen.

2. Van het nader gehoor wordt een schriftelijk verslag gemaakt, Een afschrift van het verslag van nader gehoor wordt zo spoedig mogelijk aan de vreemdeling ter kennis gebracht.
3. Het verslag van nader gehoor vermeldt de termijn binnen welke de vreemdeling uit eigen beweging of desgevraagd vanwege Onze Minister nadere gegevens kan verstrekken. Deze termijn bedraagt ten minste twee dagen."
4. Hoofdstuk B7 van de Vreemdelingencirculaire 1994 (Vc), Het nader gehoor, houdt onder meer in:
"B7/7.3 Rapport van nader gehoor De contactambtenaar die het nader gehoor heeft gehouden, maakt van dit gehoor een verslag: het rapport van nader gehoor. Zodra het rapport van gehoor beschikbaar is, ontvangen de asielzoeker en de (rechts)hulpverlener van zijn keuze een exemplaar. Hierbij

dient steeds rekening te worden gehouden met een eventueel bezwaar van de asielzoeker tegen verstrekking van gegevens aan (rechts)hulpverleners. B7/7.4 Reactietermijn In het rapport wordt aangegeven binnen hoeveel dagen de asielzoeker aanvullende gegevens op het rapport kan verschaffen. Deze termijn bedraagt ten minste twee dagen."

5. Minderjarige asielzoekers Het toelatingsbeleid alleenstaande minderjarige asielzoekers, het zogenoemde AMAbeleid, is neergelegd in hoofdstuk B7/13 van de Vreemdelingencirculaire. Een minderjarige asielzoeker wordt als alleenstaand aangemerkt, indien deze bij binnenkomst niet wordt begeleid en/of verzorgd door ouders dan wel meerderjarige bloed of aanverwanten. Voor de toepassing van het beleid ligt de leeftijdsgrens bij achttien jaar. Bepalend is de datum van aanvraag. Voor alleenstaande minderjarige asielzoekers wordt beoordeeld of zij kunnen worden toegelaten als vluchteling dan wel in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op humanitaire gronden. Indien deze beoordeling negatief uitvalt, komen zij in beginsel in aanmerking voor verwijdering. Volgens het AMAbeleid is verwijdering echter pas mogelijk als er sprake is van adequate opvang in het land van herkomst.

6. Rapporten van de Nationale ombudsman In Rapport 1996/600, ('contactambtenarenrapport') van 17 december 1996, zijn klachten over contactambtenaren onderzocht en gegrond bevonden. In dit rapport wordt verwezen naar het 'tolkenrapport', Rapport 1995/54, van 13 februari 1995, waarin klachten over tolken zijn onderzocht en gegrond bevonden. In het 'contactambtenarenrapport' wordt op pagina 248 onder meer opgemerkt:

"...informatie heeft de nodige aanwijzingen opgeleverd dat het functioneren van de contactambtenaren tijdens het nader gehoor in de praktijk nogal eens te wensen heeft overgelaten, onder meer op het punt van de kwaliteit van de communicatie met mensen uit andere culturen."

Op pagina 253 wordt opgemerkt dat een aantal van de klachtonderdelen verband houdt met de communicatie tijdens het nader gehoor tussen de contactambtenaar, de asielzoeker, de tolk, en de eventuele bij het nader gehoor aanwezige hulpverlener. Op de

pagina's 249 tot en met 252 wordt een aantal aspecten en determinanten van het nader gehoor vermeld welke tot communicatieproblemen kunnen leiden: verschil in perspectief op het nader gehoor (verschillen in beleving), verschillen in verwachting ten aanzien van het nader gehoor, verschillen in (culturele en sociale) achtergrond tussen de betrokkenen bij het nader gehoor en de fysieke en psychische gesteldheid van de asielzoeker (o.a. traumatische ervaringen). "Al deze factoren bepalen ieder op zich, maar ook in onderlinge samenhang de gang van zaken tijdens een nader gehoor. Ook andere factoren en omstandigheden kunnen van invloed zijn op het nader gehoor, en met name op de betrokken asielzoeker. Zo kan de wijze van aankondiging en organisatie van het nader gehoor leiden tot verlies van vertrouwen". Als voorbeeld wordt gegeven het afnemen van een nader gehoor zonder dat de betrokken asielzoeker hiervoor was opgeroepen (pag. 252). Op pagina 263 wordt over het verslag van nader gehoor geconcludeerd:

"Alles bijeen is tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman gebleken dat contactambtenaren bij het weergeven van de door de asielzoeker afgelegde verklaringen in de verslagen van het nader gehoor niet te allen tijde voldoen aan de eis dat de weergave zo getrouw mogelijk is. Voorts is gebleken dat het voorkomt dat delen van verklaringen van de asielzoeker door de contactambtenaren buiten het verslag van nader gehoor worden gehouden. In beginsel behoren contactambtenaren op dit punt niet zelf een selectie te maken: zij behoren het aan de beslisambtenaren over te laten om te bepalen wat van belang is voor de beoordeling van het asielverzoek."

7. "Met recht tolken en vertalen", rapport van de Werkgroep Tolk- en vertaaldiensten, Ministerie van Justitie, februari 1998. Bij brief van de Minister van Justitie van 16 maart 1998 is dit rapport aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal aangeboden. De ambtelijk werkgroep die dit rapport heeft opgesteld, is eind 1996 door de Bestuursraad van het Ministerie van Justitie ingesteld en heeft in februari 1998 rapport uitgebracht.

In dit rapport komt onder meer naar voren dat het aanbod en de vraag naar tolkdiensten continu uit evenwicht is, met name voor bijzondere, vaak niet-Europese, talen. De schaarste doet zich vooral voor in het primaire proces van Justitie, onder meer op het gebied van de asielprocedures. Door een verhoogde instroom van asielzoekers uit bepaalde landen treedt soms een tekort aan tolken in een bepaalde taal op. Knelpunten in de asielprocedure vormen dan de eerste opvang en gehoor, het nader gehoor, correcties op het rapport en de uiteindelijke beschikking. Dit legt volgens het rapport een grote druk op veel procedures. De werkgroep constateert het ontbreken van coördinatie tussen vraag en aanbod van tolkdiensten, waardoor onder meer concurrentie tussen afnemers ontstaat. Ook spelen verschillen in tariefstelsels een belangrijke rol in de verdeling van de schaarste, met als gevolg dat de afnemer die de beste voorwaarden biedt de tolkdienst wegekoopt bij een andere afnemer. Het rapport signaleert dat er op dit moment al dringend behoefte is aan aanvullende coördinatie om tot procedureafspraken te komen over de verdeling van schaars beschikbare tolkdiensten, mede om genoemde concurrentie te voorkomen. Uit het rapport blijkt voorts dat de IND kan beschikken over een eigen

tolkenbestand van ca 450 tolken. De tolken zijn free-lance en declareren per verrichting op basis van een uurvergoeding. Van toepassing is de regeling tolkenvergoeding Immigratie- en Naturalisatiedienst (van 22 maart 1994/NR. 430089/94 Stcrt. 1994, 59). De IND kent een hoog tarief van f 84 per uur en een normaal tarief van f 64 per uur (beide onlangs met 2% verhoogd), afhankelijk van ervaring en/of specialisatie. De rechtshulp aan asielzoekers en minderheden door onder meer advocatuur en Stichtingen Rechtsbijstand Asiel maakt, aldus het rapport, gebruik van de diensten van de Tolkencentra. De Directie Bestuurszaken van het Ministerie van Justitie is ter uitvoering van het regeerakkoord sedert 1996 beleidsverantwoordelijk voor de Tolkencentra en subsidieert deze centra voor 100%. Aanvankelijk waren hierbij de Welzijnswet en de Subsidieregeling Welzijnsbeleid (Stcrt. 1995, 250) van toepassing. Op 1 januari 1998 is de Wet Justitiesubsidies (Wet van 20 juni 1996, Stb 334) in werking getreden en vindt subsidiëring vanaf deze datum plaats op basis van die wet en de Subsidieregeling Tolkencentra (Stcrt. 1997, 247). De Tolkencentra hebben een jaarlijks vastgesteld aantal formatieplaatsen waarvoor normbedragen gelden. Blijkens het rapport correspondeerde het in de Justitiebegroting 1997 opgenomen bedrag niet met het aantal door de Tolkencentra te leveren uren dienstverlening en is de verwachting dat het voor 1998 opgenomen bedrag ondanks een verhoging opnieuw ontoereikend zal zijn. In het rapport wordt aan de zijde van de rechthulp en advocatuur een aantal knelpunten vermeld, onder meer het tekort aan tolken voor

rechtsbijstand, de door IND gestelde termijnen, verschillende tarieven bij IND en Rechtsbijstand, en schaarste van Tamil-tolken. In dit verband is van die zijde onder meer voorgesteld een onafhankelijk instituut op te richten dat een belangrijke rol moet spelen bij de schaarsteverdeling (voorrangspositie IND afschaffen). De werkgroep beveelt onder meer en voor zover hier van belang - aan tot een uniform tariefstelsel te komen en om een coördinatiecentrum in het leven te roepen en daartoe de Tolkencentra om te vormen om de allocatie van (schaarse) tolken en vertalers aan de verschillende (Justitie)sectoren te optimaliseren. Voorts beveelt de werkgroep aan om een overlegplatform voor de tolken en vertalers in het leven te roepen, met als opdracht voorstellen te ontwikkelen om de organisatie van de tolk- en vertaaldiensten te herstructureren op basis van de in het rapport aangereikte modellen en oplossingen voor knelpunten. In bovengenoemde aanbiedingsbrief schrijft de Minister van Justitie dat zij zich kan verenigen met de in het rapport opgenomen aanbevelingen, dat zij op korte termijn zal overgaan tot het instellen van een overlegplatform en dat zij contact zal opnemen met de besturen van de Stichtingen Tolkencentra in verband met de omvorming van de Tolkencentra tot (regionale) coördinatiecentra.