



Rapport

Datum: 21 april 1999

Rapportnummer: 1999/191

Klacht

Op 16 juli 1997 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer S. te 's-Gravenhage, ingediend door mevrouw mr. G.E.M. Later, advocaat te 'sGravenhage, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND). De Nationale ombudsman legde de klacht op 17 juli 1997 voor aan de IND met de vraag of er een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. De IND reageerde op 22 juli 1997 op de klacht. De advocaat van verzoeker liet op 12 augustus 1997 weten dat de IND verzoekers klacht niet naar tevredenheid had afgehandeld. Daarop besloot de Nationale ombudsman de klacht over de gedraging van de IND, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, in onderzoek te nemen. Op grond van de namens verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) het verzoek van zijn raadvrouw van 7 juli 1997 om uitstel voor het indienen van de nadere gronden van het bezwaarschrift van 24 juni 1997 niet heeft ingewilligd.

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. Tevens werd aan betrokkenen een aantal specifieke vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Verzoeker en de Staatssecretaris van Justitie berichtten dat het verslag hun geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. FEITEN

1. Verzoeker, van Turkse nationaliteit, diende op 13 mei 1997 een aanvraag in om

toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf. Bij beschikking van 29 mei 1997 besliste de Staatssecretaris van Justitie afwijzend op verzoekers aanvragen. Nadat deze beschikking op 2 juni 1997 aan verzoeker was uitgereikt, wendde hij zich voor rechtshulp tot mr. Later.

2. Tegen de beschikking van 29 mei 1997 diende de raadvrouw, mr. Later, namens verzoeker op 24 juni 1997 een bezwaarschrift in op nader aan te voeren gronden. In dit bezwaarschrift vroeg verzoeker om een redelijke termijn voor het indienen van de gronden van bezwaar, aangezien zijn advocaat tot 21 juli 1997 wegens vakantie afwezig zou zijn en hij eerst met zijn advocaat moest overleggen alvorens de gronden te kunnen indienen. In een begeleidende brief bij dit bezwaarschrift verzocht de raadvrouw om toezending van enkele stukken in verzoekers zaak.

3. Op 3 juli 1997 zond de IND een ontvangstbevestiging naar de raadvrouw, waarin de IND haar een termijn van twee weken verleende om haar bezwaarschrift met nadere gronden aan te vullen.

4. Op 7 juli 1997 verzocht de secretaresse van de raadvrouw namens haar opnieuw om verlenging van de termijn voor het indienen van nadere gronden, tot 5 augustus 1997.

5. Bij brief van 11 juli 1997 wees de IND het verzoek om uitstel voor het indienen van de nadere gronden af.

6. Op 28 juli 1997 diende de raadvrouw de nadere gronden van het bezwaar in. Bij beschikking van 15 januari 1998 verklaarde de Staatssecretaris van Justitie het bezwaarschrift ongegrond.

B. STANDPUNT VERZOEKER

Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder

Klacht

.

C. STANDPUNT STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

1. Op 5 januari 1998 reageerde de Staatssecretaris van Justitie op de klacht en deelde onder meer mee:

"De klacht heeft betrekking op het niet verlenen van uitstel voor het herstellen van een gebrekkig bezwaarschrift.

Hierbij dient eerst te worden opgemerkt dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) bij eenieder die een gebrekkig bezwaarschrift indient een termijn van twee weken hanteert voor het herstellen van het verzuim. De klacht van mevrouw Later heeft - aldus gezien - betrekking op het al dan niet verlenen van een extra termijn voor het herstellen van het verzuim. In voorkomende gevallen wordt door de IND bij uitzondering een extra termijn verleend voor het herstellen van een verzuim. Bij de vraag of een extra termijn wordt verleend zullen de belangen van de aanvrager, onder andere gelegen in het kunnen voeren van een volledige procedure, worden afgewogen tegen de belangen van de staat,

onder andere gelegen in het slagvaardig kunnen uitvoeren van het vreemdelingenbeleid. Van degene die een extra termijn voor verzuimherstel aanvraagt, wordt dan ook verlangd dat hij deze aanvraag deugdelijk motiveert en - waar mogelijk - de kennelijke noodzaak van verlening van de extra hersteltermijn met schriftelijke stukken onderbouwt. Op basis van de dan beschikbare informatie kan voor de betreffende individuele zaak een belangenafweging, als hierboven bedoeld, plaatsvinden. Hoewel sluitende richtlijnen voor een dergelijke belangenafweging niet te geven zijn, kan in het algemeen worden gesteld dat in gevallen waarin het voor de aanvrager door externe factoren onmogelijk is geweest het verzuim binnen de oorspronkelijk gestelde termijn te herstellen, de belangenafweging eerder in het voordeel van de aanvrager zal uitvallen. (...) Ten eerste wordt opgemerkt dat een vakantieverlof van de betreffende rechtshulpverlener niet snel een geldige reden kan zijn voor het verlenen van een extra termijn voor het herstellen van een verzuim. Het betreft hier immers een omstandigheid die door de aanvrager kan worden beïnvloed. Daarbij geldt in het onderhavige geval dat uit de eerdergenoemde brief van mevrouw M. van 15 juli 1997 kan worden afgeleid dat mevrouw Later de belangenbehartiging van een cliënt op zich heeft genomen, terwijl zij wist dat ze in die periode wegens vakantieverlof afwezig zou zijn en derhalve geen tijd zou hebben voor het indienen van nadere gronden. Voor zover mevrouw Later hierbij van de vooronderstelling is uitgegaan dat zij (verder) uitstel zou krijgen dient dit voor haar eigen rekening en risico te komen. Overigens maakt deze beslissing ook onderdeel uit van het geschil in volle omvang, dat uiteindelijk aan de rechterlijke toets zal worden onderworpen. Gezien het bovenstaande acht ik de klacht van mevrouw Later ongegrond. **Nadere vragen** U vraagt naar aanleiding van een telefoongesprek met een medewerker van de IND naar de vastlegging van het beleid inzake het niet verlenen van uitstel het

verzuimherstel op grond van artikel 6:6 (van de Awb; N.o.) en naar de bekendmaking van dit beleid bij de rechtshulpverleners. Met betrekking tot het door u aangehaalde telefoongesprek met een medewerker van de IND, geldt dat het hier ook het verlenen van een extra termijn voor het herstellen van een verzuim betreft. Immers, aan iedere rechtshulpverlener wordt een standaard-hersteltermijn van twee weken gegund. Uit artikel 6:6 Awb volgt niet dat een indiener van een gebrekkig bezwaarschrift middels een extra termijn in de gelegenheid moet worden gesteld het verzuim alsnog te herstellen. Er volgt slechts uit dat het bezwaarschrift niet-ontvankelijk verklaard kan worden bij overschrijding van de gestelde termijn (discretionaire bevoegdheid). In iedere individuele zaak zal derhalve een belangenafweging moeten plaatsvinden om te kunnen bepalen of er daadwerkelijk tot een niet-ontvankelijkverklaring dient te worden overgegaan. In mijn brief van 24 november 1997 (zie het rapport van de Nationale ombudsman nummer 98/292 van 20 juli 1998, zie ook

Achtergrond

, onder 4.; N.o.), (...) heb ik reeds aangegeven hoe wordt gehandeld indien verzoeken om uitstel worden gedaan voor het geven van de correcties en aanvullingen op het verslag van het nader gehoor. Deze werkwijze is kenbaar gemaakt aan in ieder geval de rechtsbijstandverleners in het district Zuid-West van de IND. Dezelfde werkwijze hanteer ik bij verzoeken om uitstel voor het indienen van de nadere gronden in bezwaar. Ik zal dit nogmaals onder de aandacht van de IND-medewerkers brengen."

2. De brief van 24 november 1997 waarnaar de Staatssecretaris in zijn reactie verwees, houdt onder meer het volgende in:

"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 27 augustus 1997 bij de rechtshulp binnen o.a. het district Zuid West van de IND bekend gemaakt."

D. REACTIE VERZOEKER

Op 3 februari 1998 liet verzoekers gemachtigde als reactie op het standpunt van de Staatssecretaris van Justitie onder meer weten:

"Wanneer in een bezwaarschrift gevraagd wordt om stukken en gesteld wordt dat die na 21 juli besproken kunnen worden met cliënt waarna de gronden zullen worden ingediend, dan is een ontvangstbevestiging op 3 juli waarin meteen een termijn van maar twee weken wordt gegeven die afloopt op 17 juli een niet redelijke wijze van

behandeling. Mijn klacht heeft eigenlijk niet te maken met het verlenen van een extra termijn voor het herstellen van het verzuim. Het heeft te maken met het feit dat de Staatssecretaris een bezwaarschrift, dat ik heb ingediend, kennelijk niet leest en niet ziet dat daarin gevraagd wordt om een redelijke termijn, welke redelijke termijn niet ligt op 17 juli 1997 in verband met de afwezigheid van de advocaat en de stukken die nog verkregen moeten worden van de Staatsecretaris en waarop gereageerd moet worden. Wanneer al in een bezwaarschrift met betrekking tot de termijnen gegevens worden vermeld, is een brief als verzonden is op 3 juli 1997 zonder dat daar nader ingegaan wordt op het feit dat een langere termijn gevraagd is naar mijn mening al onbehoorlijk. De Staatssecretaris probeert een secretaresse op te zadelen met een probleem en maakt het haar dan ook nog moeilijk door haar poging om een en ander te regelen af te wijzen. In het verweer wordt dan gesteld dat vakantieverlof van een rechtshulpverlener niet snel een geldige reden kan zijn voor het verlenen van extra termijn voor het herstellen van verzuim. De Staatssecretaris heeft als eerste niet op het gestelde in het bezwaarschrift gereageerd. Bovendien gaat de Staatssecretaris er aan voorbij dat advocaten niet zo gemakkelijk via uitzendbureaus of anderszins vervangers kunnen realiseren zoals de Staatssecretaris zelf.

De Staatssecretaris zet door het zo weinig soepel reageren zoals ook in dit geval de sociale advocatuur enorm onder druk, mede waardoor heel veel rechtshulpverleners al opgehouden zijn dit soort zaken te behandelen. Het is ook gewoon niet aardig meer als men op deze wijze met elkaar om moet gaan. Mij dan vervolgens verwijten dat ik de belangen behartiging van een cliënt op mij neem terwijl ik weet dat ik met vakantie ga is natuurlijk ook geen reëel verwijt. Ook advocaten mogen wel eens een paar weken afwezig zijn en het is een normaal menselijke reactie wanneer daar ook rekening mee wordt gehouden. Rechtbanken houden daar rekening mee, de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken houdt daar rekening mee, de Ambtelijke commissies houden er (rekening; N.o.) mee en volstrekt onbegrijpelijk is waarom de Staatssecretaris er dus kennelijk geen rekening mee wil houden zoals in dit geval. Normaal gesproken is ook de Staatssecretaris van Justitie niet zo halsstarrig zoals in deze zaak. Normaal gesproken wordt er gewoon rekening gehouden met een vakantie. Vandaar dat er ook van mocht worden uitgegaan dat er uitstel komt zeker als dat in het bezwaarschrift wordt gevraagd en als ook in het bezwaarschrift gevraagd is om toezending van de stukken waarop vervolgens nog gereageerd moet worden. De stukken waarom gevraagd werd werden pas op 14 juli 1997 toegezonden. Die stukken zullen dus op zijn vroegst op 15 juli 1997 zijn aangekomen. Er dan van uitgaan dat binnen twee dagen cliënt kan worden opgeroepen, de stukken besproken kunnen worden en nadere gronden worden ingediend, ook al was ik niet met vakantie geweest is natuurlijk ook niet een behoorlijke afhandeling van deze zaak."

E. REACTIE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

1. In reactie op de brief van verzoekers gemachtigde en ter beantwoording van een vraag van de Nationale ombudsman berichtte de Staatssecretaris van Justitie op 14 juli 1998 onder meer:

"Op de eerste plaats verwijs ik in onderhavige kwestie naar de inmiddels op 22 april 1998 verschenen werkinstructie nr. 167 (zie

Achtergrond

, onder 2.; N.o.), waarin aandacht wordt geschonken aan het al dan niet verlenen van uitstel voor het aanvullen van gronden van het bezwaarschrift (...). (...) In deze werkinstructie is het uitgangspunt aangegeven dat er geen uitstel voor het indienen van nadere gronden wordt verleend. Hiervan kan alleen in zeer bijzondere gevallen worden afgeweken, waarbij in eerste instantie niet wordt gedacht aan uitstel in verband met vakantie of de stelling dat er geen tolk beschikbaar is. Van belang is voorts dat de aanvrager van het uitstel dit verzoek deugdelijk motiveert en bij voorkeur met schriftelijke

stukken onderbouwt. Uit de reactie van mr. Later blijkt dat zij in principe klaagt over het feit dat zij de brief van de IND van 3 juli 1997, waarin verzocht wordt om het aanvullen van de gronden, onbehoorlijk acht nu in deze brief niet is ingegaan op de gevraagde extra uitsteltermijn voor het indienen van de gronden van het bezwaarschrift van 24 juni 1997. Mr. Later geeft verder aan dat in voornoemd bezwaarschrift tevens om aanvullende stukken uit het dossier is gevraagd. Bij brief van 3 juli 1997 is door de IND op het gebrekkige bezwaarschrift van mr. Later gereageerd. Uit deze brief kan reeds worden opgemaakt dat het gevraagde uitstel niet wordt gehonoreerd, nu in de brief wordt vermeld dat het verzuim binnen de gebruikelijke termijn van twee weken dient te worden hersteld. In dit geval ware het zorgvuldiger geweest wanneer reeds in de brief van 3 juli 1997 expliciet was opgenomen dat het verzoek om uitstel wegens vakantie niet zou worden gehonoreerd. Overigens heeft de IND bij brief van 11 juli 1997 het verzoek om uitstel gemotiveerd afgewezen. Ten aanzien van het verzoek van mr. Later om aanvullende stukken uit het dossier (...) is vervolgens op 14 juli 1997 voldaan (...). Dit overigens in tegenstelling tot hetgeen aan u bij brief van 5 januari 1998 is meegedeeld. Daarin werd vermeld dat mr. Later de stukken op 23 juni 1997 zou hebben ontvangen, echter dit betrof enkel de beschikking in eerste aanleg. In dat kader moet worden gesteld dat toezending aan mr. Later van de gevraagde stukken reeds in een eerder stadium had kunnen geschieden. De stelling van mr. Later dat de IND haar secretaresse probeert op te zadelen met een probleem kan ik niet volgen. In deze ben ik van mening dat juist mr. Later, door er reeds van uit te gaan dat uitstel wegens vakantie zou worden verleend, haar secretaresse heeft belast met de onderhavige kwestie. Deze gang van zaken dient voor rekening te blijven van mr. Later.

Mr. Later heeft voorts aangevoerd dat de IND er geen rekening mee zou hebben gehouden dat advocaten niet zo gemakkelijk via uitzendbureaus of anderszins vervangers kunnen realiseren. Ook zou het geen reëel verwijt zijn dat mr. Later de belangenbehartiging van een cliënt op zich heeft genomen, terwijl zij wist dat zij op vakantie ging. Ik ben niettemin - ook meer in het algemeen - van mening dat de personele vervanging en het cliëntebeheer tot de verantwoordelijkheid van mr. Later en niet van de IND behoren. Het had wel degelijk in de rede gelegen dat mr. Later, die wist dat zij direct na indiening van een voorlopig en nader aan te vullen bezwaarschrift op vakantie zou gaan, haar cliënt zou verwijzen - desnoods ter tijdelijke vervanging - naar een andere advocaat. In haar bezwaarschrift van 24 juni 1997 geeft mr. Later ook aan dat betrokkene "net een advocaat heeft gevonden die wegens vakantie afwezig zal zijn tot 21 juli 1997 en deswege een redelijke termijn vraagt voor het indienen van gronden". In dit kader ben ik van mening dat de consequenties van deze handelwijze voor rekening en risico komen van

mr. Later. Concluderend ben ik van mening dat er gemotiveerd op het verzoek om uitstel voor het indienen van gronden is gereageerd, waarbij zij opgemerkt dat het niet honoreren van het verzoek voor uitstel in de brief van 3 juli 1997 op meer expliciete wijze had kunnen worden vermeld. Echter, het vorenstaande maakt niet dat mr. Later er van uit had mogen gaan dat haar wegens vakantie uitstel zou worden verleend, nu deze omstandigheid in de regel nimmer leidt tot het honoreren van een dergelijk verzoek. Dit te meer omdat het een omstandigheid is die door de aanvrager zelf kan worden beïnvloed. De wijze waarop de IND in deze en andere gevallen omgaat met uitstelverzoeken is thans opgenomen in de (openbare) werkinstructie nummer 167."

2. Als bijlage bij zijn reactie voegde de Staatssecretaris de IND-werkinstructie nummer 167 van 22 april 1998.

F. NADERE REACTIE VERZOEKER

Bij brief van 28 augustus 1998 reageerde verzoekers gemachtigde door onder meer mee te delen:

"In de reactie zijdens de Staatssecretaris van Justitie wordt geheel voorbij gegaan aan het feit dat bij het indienen van het bezwaarschrift al is aangegeven wanneer nadere gronden kunnen worden ingediend en dat dat moment al gevraagd is om een redelijke termijn. Nergens staat in de wet instructie dat zo kort nadat een bezwaarschrift is ingediend al een termijn voor de gronden moet worden gesteld. Zoals ik al eerder heb aangegeven heeft de Staatssecretaris kennelijk het bezwaar zelf niet gelezen voordat de standaardbrief uitging. Als men een en ander wel gelezen had had men daarop kunnen reageren en was het niet nodig geweest om een nader uitstel te vragen. In werkinstructie staat nergens dat op zo'n korte termijn deze standaardbrief verstuurd moet worden.

Zoals ik eerder al heb gezegd kan uitstel overal verkregen worden wegens vakantie. Een en ander is alleen mogelijk anders als iemand van zijn vrijheid beroofd is. Dat de heer S. zich tot mij heeft gewend heeft enerzijds te maken met het feit dat ik gespecialiseerd ben in Turks Koerdische asielzaken en met name Turks Koerdische militaire dienst zaken - een en ander moet bij de Staatssecretaris bekend zijn ondermeer vanwege de rechtspraak van diverse Rechtbanken vanaf 29 augustus 1997 met betrekking tot Turks Koerdische militaire dienstzaken waarin mijn naam voorkomt in relatie tot de overgelegde producties. (...) Verder heeft de heer S. zich tot mij gewend omdat advocaten die hij daarvoor had kennelijk niets voor hem in de procedure hebben gedaan, althans blijkt een en ander niet uit de stukken. Vanzelfsprekend ga ik vanuit dat wanneer ik een bezwaarschrift laat indienen en vraag om uitstel vanwege vakantie - en geen langdurig uitstel! - dat dat geen probleem is. Dat is al zolang ik advocaat ben behoudens in die gevallen waar cliënten gedetineerd zijn nooit een probleem. Ook bij de IND meestal niet. Gelet op de lange duur van de procedure bij de IND zelf is ook onbegrijpelijk dat de IND over dit soort punten een probleem maakt. Als men dan vervolgens kijkt dat de Staatssecretaris wacht tot 15 januari 1998 met beslissen en dan in de beslissing nauwelijks ingaat op de

dienstweigeringsproblematiek die sedert 29 augustus 1997 toch in veel beslissingen van Rechtbanken heel duidelijk aan de orde is geweest. (...) Met betrekking tot de opmerkingen van de Staatssecretaris op pagina 2 van het verweer ten aanzien van mijn aanmerkingen dat advocaten niet zo gemakkelijk via uitzendbureaus of anderszins vervangers kunnen realiseren wil ik nog het volgende mededelen. Omdat vreemdelingen soms heel moeilijk een advocaat kunnen krijgen - het aantal advocaten dat vreemdelingen c.q. asielzaken doet is niet onbeperkt en betreft in principe slechts een groep die is toegelaten door de Raad van Rechtsbijstand in het Arrondissement - en een ander leidt er soms toe dat men terecht komt bij dubieuze rechtshulpverleningskantoren, die veel geld vragen en hun werk niet goed doen. In die soort praktijk zijn advocaten meestal pro deo advocaten. De Staatssecretaris is bekend dat dat ook in het geval van de heer S. zo is. Uit het verzoek voorlopige voorziening blijkt bijvoorbeeld dat toevoeging is aangevraagd. Dat betekent dus dat geen financiële middelen zijn om dure juridische medewerkers in te huren voor zover die al beschikbaar zouden zijn. De Staatssecretaris schakelt soms wel hele hoeveelheden uitzendkrachten in of neemt veel medewerkers aan om inhaalslagen te plegen maar de pro deo advocaat heeft die mogelijkheid gewoon - mede ook gelet op de vergoeding door de Staatssecretaris en het aantal toevoegingen dat men jaarlijks van de Staatssecretaris mag behandelen - niet. Ik persisteer bij het eerder door mij gestelde."

G. NADERE REACTIE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Een medewerkster van de IND liet op 24 februari 1999 namens de Staatssecretaris telefonisch weten dat noch de nadere reactie van verzoekers gemachtigde noch de vervanging van werkinstructie nummer 167 door werkinstructie nummer 167A (zie

Achtergrond

, onder 3.) aanleiding gaf voor een nadere inhoudelijke reactie.

Beoordeling

1. Verzoeker klaagt erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) het verzoek van 7 juli 1997 van zijn raadvrouw om uitstel voor het indienen van de nadere gronden van het bezwaarschrift van 24 juni 1997 niet heeft ingewilligd.
2. Ingevolge het bepaalde in artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in samenhang met artikel 6:6 van de Awb kan een bestuursorgaan een bezwaarschrift waarvan de gronden van het bezwaar ontbreken, niet-ontvankelijk verklaren, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn (zie

Achtergrond

, onder 1.). De Awb geeft niet aan hoe lang deze termijn dient te zijn. Uit de Memorie van Toelichting bij artikel 6:6 Awb volgt dat deze termijn redelijk moet zijn (zie

Achtergrond

, onder 1.).

3. De IND verleende de gemachtigde op 3 juli 1997 een termijn van twee weken voor het alsnog indienen van de gronden van het bezwaar. Verzoekers raadvrouw was tot 21 juli 1997 met vakantie. Haar secretaresse vroeg namens haar om die reden op 7 juli 1997 opnieuw uitstel, tot 5 augustus 1997. Bij brief van 11 juli 1997 wees de IND dit verzoek af.

4. De Staatssecretaris van Justitie bracht op dit punt onder meer naar voren dat, ten tijde van het verzoek om uitstel van de gemachtigde, de IND aan iedere rechtshulpverlener een standaard-hersteltermijn van twee weken gunde. Slechts bij uitzondering werd een extra termijn verleend. Vakantieverlof van de rechtshulpverlener kon niet snel een geldige reden voor extra uitstel zijn, aangezien dit een omstandigheid betrof die door de aanvrager kon worden beïnvloed.

5. Op zichzelf is een termijn van uitstel van twee weken een redelijke termijn en valt een streven van de IND naar vlotte behandeling te prijzen. De raadvrouw had reeds op 24 juni 1997 en op 7 juli 1997 aan de IND meegedeeld dat zij tot 21 juli 1997 wegens vakantie afwezig was en had daarom, namens verzoeker, tot 5 augustus 1997 uitstel gevraagd. Niet valt in te zien waarom in dit geval niet kon worden ingestemd met een beperkte verlenging van de herstelperiode. Een verlenging van tweeëneenhalve week is niet dusdanig lang dat daardoor de totale duur van de behandeling onredelijke vertraging oploopt. Bovendien zijn de eisen van een voortvarende behandeling van een aanvraag met name in het belang van de aanvrager gesteld. Wanneer dan de aanvrager zelf om verder uitstel van tweeëneenhalve week

verzoekt, is het niet juist om dit verzoek af te wijzen. Hierbij is voorts nog van belang dat pas op 15 januari 1998, ruim na het verstrijken van de wettelijke beslistermijn van zes dan wel tien weken (zie

Achtergrond

, onder 1.), op het bezwaarschrift is beslist.

6. Het feit dat de raadvrouw al op het moment dat zij de zaak van verzoeker op zich nam, wist dat zij in de periode waarin het bezwaarschrift moest worden ingediend met vakantie zou gaan, doet hieraan niet af. Dit zou wellicht anders kunnen zijn als de IND op dat moment een vast beleid in deze had gevoerd, en dat beleid bovendien genoegzaam bekend had gemaakt. Het is de Nationale ombudsman gebleken dat de IND het beleid dat niet meer dan twee weken uitstel wordt verleend, onvoldoende bekend had gemaakt en bovendien niet consequent had toegepast. De IND-werkinstructie nummer 167 waarin het beleid met betrekking tot uitstel van indiening van nadere gronden is vastgelegd, kan in

deze zaak geen rol spelen aangezien deze instructie dateert van 22 april 1998, en daarmee van ná de onderzochte gedraging. Bovendien heeft de Staatssecretaris van Justitie na een aanbeveling van de Nationale ombudsman in rapport 98/292 (zie

Achtergrond

, onder 4.) en kritiek van de Nederlandse Orde van Advocaten, aanleiding gezien werkinstructie nummer 167 te vervangen door werkinstructie nummer 167A. In deze laatste werkinstructie is het beleid ten aanzien van uitstelverlening voor het aanvullen van gronden in verband met vakantie van de rechtshulpverlener bijgesteld in de zin zoals door verzoeker is gewenst (zie

Achtergrond

, onder 3.). De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is gegrond. **BIJLAGE**

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht (Awb). Artikel 6:5, eerste lid, aanhef en onder d: "1. Het bezwaar- of beroepschrift wordt ondertekend en bevat ten minste: d. de gronden van het bezwaar of beroep." Artikel 6:6: "Indien niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, kan dit niet-ontvankelijk worden verklaard, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn." De termijn die voor het herstel wordt geboden, moet redelijk zijn. Voor bezwaar vloeit die eis voort uit artikel 3:4 Awb (aldus de Memorie van Toelichting), waarvan het eerste lid een codificatie is van de tot het zorgvuldigheidsbeginsel behorende norm, dat het bestuursorgaan de verschillende bij een besluit betrokken belangen bij zijn besluitvorming moet betrekken. Artikel 7:10: "1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld (een adviescommissie; N.o.) - binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift.
2. De termijn wordt opgeschort met ingang van de dag waarop de indiener is verzocht een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 te herstellen, tot de dag waarop het verzuim is hersteld of

de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

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

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

2. Op 22 april 1998 is de IND-werkinstructie nummer 167 vastgesteld. In deze werkinstructie staat onder meer het volgende vermeld:

"IND-WERKINSTRUCTIE NR. 167 Inleiding In de praktijk zijn vragen gerezen over de werkwijze bij het niet of niet-tijdig indienen van nadere gronden bij het bezwaarschrift of administratief beroepschrift. De vragen hebben met name betrekking op de situatie waarin de gronden niet binnen de gestelde termijn worden ingediend, maar wel vóór het nemen van de beslissing op het bezwaar- of administratief beroepschrift bij de IND binnenkomen. Op dit moment is de handelwijze in deze gevallen niet eenduidig: in het ene geval wordt niet-ontvankelijk verklaard vanwege het niet tijdig indienen van de nadere gronden, in het andere geval worden de gronden toch meegenomen bij de inhoudelijke beslissing. Daarnaast wordt niet eenduidig beslist op verzoeken om uitstel van het indienen van nadere gronden (zie o.a. Awb 97/5609). In deze werkinstructie wordt voor beide gevallen de handelwijze beschreven. 1. Juridisch Kader a. Herstel verzuim In artikel 6:6 Algemene wet bestuursrecht (Awb) is aangegeven dat een bezwaar- of beroepschrift niet-ontvankelijk verklaard kan worden indien niet is voldaan aan artikel 6:5 (onder andere het aanvoeren van de gronden), mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde redelijke termijn. Dit houdt dus in dat een termijn moet worden gesteld waarbinnen de nadere gronden alsnog moeten worden ingediend. De IND geeft standaard een termijn van twee weken, middels verzending van de zogenaamde herstel-verzuimbrieven. Artikel 6:6 biedt de mogelijkheid tot niet-ontvankelijkverklaring, het is dus geen verplichting. (...)

3. Uitstel van indiening nadere gronden Uitgangspunt is dat geen uitstel voor het indienen van nadere gronden wordt verleend. Dit zal ook in de standaardbrieven worden opgenomen. Niettemin kan het voorkomen dat een indiener van een bezwaar- of beroepschrift toch voor het verstrijken van de termijn om uitstel vraagt. Hier moet altijd uitdrukkelijk op worden gereageerd, omdat de rechter anders uitgaat van een stilzwijgende verlenging. Dit uitstel kan alleen in zeer bijzondere gevallen worden verleend. Daarbij moet eerder gedacht worden aan het overlijden van de advocaat, waarbij een kantoorgenoot uitstel vraagt, dan aan uitstel in verband met vakantie of de stelling dat er geen tolk beschikbaar is. Met uitstel wegens ziekte van een rechtshulpverlener wordt geen rekening gehouden, daar een kantoor- of stadsgenoot de zaak (tijdelijk) kan waarnemen. Met ziekte van de vreemdeling kan alleen rekening worden gehouden indien dit met bewijsstukken wordt onderbouwd en ook aannemelijk is dat de ziekte het indienen van nadere gronden in de weg staat."

3. Op 18 november 1998 werd de hiervoor onder 2. genoemde werkinstructie nummer 167 vervangen door werkinstructie nummer 167A. De Nationale ombudsman ontving de tekst van de nieuwe werkinstructie van de IND op 20 november 1998 naar aanleiding van een aanbeveling in rapport 98/292 (zie hierna, onder 4.) De tekst van werkinstructie nummer 167A luidt, voor zover hier van belang:

"3 Uitstel van indiening nadere gronden (...)

. Vakantie Eerste aanleg Voor het indienen van correcties en aanvullingen wordt geen uitstel verleend wegens vakantie. Met vakantie van rechtshulpverleners kan in de hieronder genoemde gevallen rekening worden gehouden indien deze tenminste één maand tevoren schriftelijk zijn gemeld in de betreffende Regionale directie. Een en ander moet door de rechtshulpverlener ook in elke betreffende zaak worden bevestigd. De termijn kan dan op vijf werkdagen na de vakantie van de rechtshulpverlener worden bepaald. Bezwaar Een verzoek om uitstel wegens vakantie kan in de bezwaarfase slechts worden ingewilligd indien de betrokken rechtshulpverlener reeds in een eerdere fase van de procedure als gemachtigde is opgetreden, hetgeen uit het dossier dient te blijken. Onder het in een eerder fase van de procedure optreden als gemachtigde wordt mede begrepen het indienen van een ongemotiveerd bezwaarschrift. Overige verzoeken om uitstel In overige gevallen kan een verzoek om uitstel wegens vakantie slechts worden gehonoreerd, indien de betrokken rechtshulpverlener reeds in een eerdere fase van de procedure als gemachtigde is opgetreden, hetgeen uit het dossier dient te blijken." 4.

Rapport 98/292 van 20 juli 1998 betreft een klacht over het beleid van de IND, dat slechts bij uitzondering uitstel werd verleend op de reactietermijn van zeven werkdagen voor het indienen van correcties en aanvullingen op het rapport van nader gehoor ten behoeve van een asielverzoek. De Nationale ombudsman oordeelde dat de IND bij het bepalen van de uitzonderingsgevallen in het uitstelbeleid ten onrechte geen rekening had gehouden met schaarste aan tolken in bepaalde talen. De Nationale ombudsman deed in dit rapport de aanbeveling om een (structureel) tekort aan tolken als uitzondering in het uitstelbeleid op te nemen en dit beleid voldoende bekend te maken, bijvoorbeeld door het op te nemen in de Vreemdelingencirculaire.