



Rapport

Datum: 6 oktober 1999

Rapportnummer: 1999/429

Klacht

Op 13 februari 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer B. te Helmond, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND). Verzoeker had zich al eerder, bij brief van 6 oktober 1997, tot de Nationale ombudsman gewend. Zijn verzoek voldeed toen echter niet aan het kenbaarheidsvereiste als neergelegd in artikel 12, tweede lid, van de Wet Nationale ombudsman, zodat het niet in onderzoek werd genomen. Op 27 oktober 1997 stuurde de Nationale ombudsman de klacht door naar het Ministerie van Justitie. In het verzoekschrift van 12 februari 1998 deelde verzoeker mee dat hij op zijn klacht nog geen reactie had ontvangen van het Ministerie van Justitie. 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 door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker, een advocaat, klaagt erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) in asielprocedures een willekeurig uitstelbeleid hanteert voor het aanbrengen van correcties en aanvullingen op rapporten van nader gehoor en voor het aanvullen van gronden van bezwaarschriften.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Artikel 1:3, vierde lid:

"Onder beleidsregel wordt verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan." Artikel 3:40:

"Een besluit treedt niet in werking voordat het is bekendgemaakt." Artikel 3:42, eerste lid:

"De bekendmaking van besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze." Artikel 4:82 "Ter motivering van een besluit kan slechts worden volstaan met een verwijzing naar een vaste gedragslijn voor zover deze is neergelegd in een beleidsregel." Artikel 6:5, eerste lid, aanhef en onder d:

"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. Vreemdelingenbesluit (Vb):

Artikel 52d:

"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."

3. Vreemdelingencirculaire 1994 (Vc, januari 1997, hoofdstuk B7).

B7/7.4:

"In het rapport wordt aangegeven binnen hoeveel dagen de asielzoeker aanvullende gegevens op het rapport kan verschaffen. Deze termijn bedraagt ten minste twee dagen."

4.

In de in het standpunt van de Staatssecretaris van Justitie genoemde brief van 27 augustus 1997, die was gericht aan de SRA (Stichting rechtsbijstand asielopvangcentra) te 's-Gravendeel, 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. (...) Ik verzoek u ruime bekendheid van het bovenstaande te geven aan een ieder die bij de aanvullingen/correcties betrokken is."

5.

Rapport 98/292 van 20 juli 1998 van de Nationale ombudsman 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. **6.** Rapport 99/191 van 22 april 1999 van de Nationale ombudsman betreft een klacht over de weigering van de IND om verder uitstel te verlenen boven op de standaard-uitsteltermijn van twee weken voor het indienen van de nadere gronden van een bezwaarschrift. De Nationale ombudsman oordeelde dat niet viel in te zien waarom in dit geval niet had kunnen worden ingestemd met een beperkte verlenging van de herstelperiode van tweeëneenhalve week in verband met vakantieverlof van de rechtshulpverlener. Hierbij speelde mee dat de eisen van een voortvarende behandeling van een asielaanvraag met name in het belang van de aanvrager zijn gesteld. Wanneer dan de aanvrager zelf om verder (beperkt) uitstel verzoekt, is het niet juist om dit verzoek af te wijzen. Voorts werd meegewogen dat de IND pas ruim na het verstrijken van de wettelijke termijn op het bezwaarschrift had beslist.

7.

Op 22 april 1998 is de IND-werkinstructie nummer 167 vastgesteld. Deze werkinstructie bevat het beleid van de IND ten aanzien van de behandeling van verzoeken om uitstel voor het indienen van de nadere gronden van het bezwaarschrift of administratief beroepschrift. In de inleiding van deze werkinstructie is onder meer het volgende

opgenomen:

"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." Op 18 november 1998 werd de 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 hiervoor, achtergrond, onder 5.). In deze werkinstructie wordt onder meer een (structureel) tekort aan tolken aangemerkt als een bijzondere omstandigheid voor verlenging van de reactietermijn.

8.

In artikel 3 van de Algemene machtigingsregeling IND (Staatscourant 23 december 1997) is het hoofd van de IND mandaat verleend tot het vaststellen en bekendmaken van beleidsregels.

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Staatssecretaris van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tijdens het onderzoek kregen de Staatssecretaris en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werd de Staatssecretaris een aantal specifieke vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De Staatssecretaris van Justitie en verzoeker deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. STANDPUNT VERZOEKER

1. Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder klacht.
2. Verzoeker illustreerde zijn klacht door bij zijn verzoekschrift afschriften te voegen van schriftelijke verzoeken om uitstel, en de reacties van de IND op deze verzoeken, in twaalf verschillende zaken. Hieronder volgt een korte samenvatting van deze brieven. Zaken waarin de IND (verder) uitstel verleende: **a** (9706.24.2058). Bij brief van 21 augustus 1997 verzocht het Bureau Rechtsbijstand Asiel te Gilze uitstel voor het indienen van aanvullingen en correcties op een rapport van nader gehoor vanwege een beperkte

beschikbaarheid van een tolk in de Surani-taal. Dit Bureau vroeg uitstel van de extra verleende termijn die op 15 augustus 1997 zou aflopen, tot 19 december 1997. Bij brief van 3 september 1997 willigde de IND, district Zuid-Oost, dit verzoek in. De IND verleende uitstel tot 1 januari 1998. **b** (9703.07.8039). Op 26 augustus 1997 verleende de IND, district Noord-Oost, twee weken uitstel aan mr. Be. voor het indienen van de nadere gronden van bezwaar. Mr. Be. verzocht op 29 augustus 1997 uitstel tot twee weken na 8 september 1997, omdat hij pas dan een gesprek zou hebben met zijn cliënt. Bij brief van 2 september 1997 verleende de IND, district Noord-Oost, uitstel tot 24 september 1997. **c** (9705.20.2067). Na een door de IND, district Zuid-Oost, op 18 augustus 1997 verleend uitstel van twee weken voor het indienen van nadere gronden, vroeg verzoeker op 20 augustus 1997 uitstel tot twee weken na 12 september 1997, aangezien hij pas dan een gesprek zou hebben met zijn cliënte. Op 27 augustus 1997 deelde de IND, district Zuid-Oost, telefonisch aan verzoeker mee dat uitstel werd verleend tot 26 september 1997. **d** (9411.16.0229). Bij brief van 18 augustus 1997 vroeg verzoeker om uitstel voor het aanvullen van de gronden van bezwaar tot twee weken na 8 september 1997, aangezien hij pas dan een gesprek met zijn cliënten zou hebben. Bij brief van 19 augustus 1997 willigde de IND, district Noord-West, dit verzoek in en verleende uitstel tot 22 september 1997. **e** (9707.21.8033). Op 10 september 1997 liet de IND, district Zuid-Oost, mr. O. weten dat aan zijn verzoek om uitstel van 9 september 1997 werd voldaan. De IND verleende uitstel voor het indienen van de correcties en aanvullingen op het rapport van gehoor tot 10 oktober 1997 vanwege de beperkte beschikbaarheid van Koerdisch-Arabische tolken. Zaken waarin de IND geen (verder) uitstel verleende: **f** (9701.01.4017). Op 8 september 1997 verleende de IND, district Zuid-Oost, twee weken uitstel aan verzoeker voor het indienen van de nadere gronden van bezwaar. Verzoeker vroeg vervolgens bij brief van 10 september 1997 uitstel tot twee weken na 22 september 1997, omdat hij pas dan een gesprek zou hebben met zijn cliënt. Bij brief van 11 september 1997 liet de IND, district Zuid-Oost, weten dat aan dit verzoek om uitstel niet kon worden voldaan. De IND deelde verder in deze brief mee dat de door verzoeker aangevoerde omstandigheden geen reden waren om uitstel boven op de eerder verstrekte veertien dagen te verlenen. **g** (9310.25.0326). Op 20 augustus 1997 verleende de IND, district Zuid-Oost, twee weken uitstel aan verzoeker voor het indienen van de nadere gronden van bezwaar. Verzoeker vroeg vervolgens bij brief van 22 augustus 1997 uitstel tot twee weken na 11 september 1997, omdat hij pas dan een gesprek zou hebben met zijn cliënt. Bij brief van 27 augustus 1997 liet de IND, district Zuid-Oost, weten dat aan dit verzoek om uitstel niet kon worden voldaan. **h** (9704.15.2118). Op 25 augustus 1997 verzocht mr. Be. aan de IND, district Zuid-Oost, om uitstel voor het aanvullen van de gronden van bezwaar tot twee weken na 17 september 1997, aangezien hij pas dan een gesprek met zijn cliënten zou hebben. Bij brief van 28 augustus 1997 liet de IND, district Zuid-Oost, weten dat aan dit verzoek om uitstel niet kon worden voldaan. De IND deelde verder in deze brief mee dat de door verzoeker aangevoerde redenen onvoldoende waren om uitstel te verlenen. Een termijn van veertien dagen, zoals deze in de regel wordt gegeven, bood volgens de IND op zichzelf voldoende gelegenheid om ook in een periode

van verhoogde instroom tijdig, dat wil zeggen binnen de genoemde termijn van veertien dagen, de nadere gronden van het bezwaar in te dienen. **i** (9510.09.2054). Op 19 augustus 1997 verleende de IND, district Zuid-Oost, twee weken uitstel aan verzoeker voor het indienen van de nadere gronden van bezwaar. Verzoeker vroeg vervolgens bij brief van 21 augustus 1997 uitstel tot twee weken na 22 september 1997, omdat hij pas dan een gesprek zou hebben met zijn cliënte. Bij brief van 26 augustus 1997 liet de IND, district Zuid-Oost, weten dat aan dit verzoek om uitstel niet kon worden voldaan, omdat de aangevoerde omstandigheden geen reden waren om uitstel te verlenen. **j** (9701.15.2039). In een brief van 26 september 1997 wees de IND, district Zuid-Oost, verzoekers vraag van 19 september 1997 om uitstel voor het indienen van correcties en aanvullingen op het rapport van gehoor af. De IND deelde in deze brief verder mee dat een reactietermijn van zeven dagen, zoals die in de regel gegeven wordt, voldoende gelegenheid biedt om de correcties en aanvullingen in te dienen. Voorts wees de IND erop dat "de genoemde termijn van zeven dagen reeds aanzienlijk ruimer is dan de twee dagen, welke in hoofdstuk B7/7.4 van de vreemdelingencirculaire is neergelegd". In de brief van 26 september 1997 staat tenslotte vermeld dat uitstel omwille van het niet (tijdig) beschikbaar zijn van een tolk niet meer wordt verleend. **k** (9708.05.8134). In een brief van 10 september 1997 wees de IND, district Zuid-Oost, het verzoek van mr. O. van 9 september 1997 om uitstel voor het indienen van correcties en aanvullingen op het rapport van gehoor af. De IND deelde in deze brief verder mee dat een reactietermijn van zeven dagen, zoals die in de regel gegeven wordt, voldoende gelegenheid biedt om de correcties en aanvullingen in te dienen. Voorts wees de IND erop dat "de genoemde termijn van zeven dagen reeds aanzienlijk ruimer is dan de twee dagen, welke in hoofdstuk B7/7.4 van de vreemdelingencirculaire is neergelegd". In deze brief van 10 september 1997 staat tenslotte vermeld dat een verzoek om uitstel omwille van het niet (tijdig) beschikbaar zijn van een tolk in het vervolg vergezeld dient te gaan van een schriftelijke verklaring van het Tolkencentrum. **l** (9708.23.2012). Bij een andere brief van 10 september 1997 wees de IND, district Zuid-Oost, het verzoek van mr. O. van 9 september 1997 om uitstel voor het indienen van correcties en aanvullingen op het rapport van gehoor af. Ook in deze brief deelde de IND mee dat een reactietermijn van zeven dagen, zoals die in de regel gegeven wordt, voldoende gelegenheid biedt om de correcties en aanvullingen in te dienen. Voorts wees de IND erop dat "de genoemde termijn van zeven dagen reeds aanzienlijk ruimer is dan de twee dagen, welke in hoofdstuk B7/7.4 van de vreemdelingencirculaire is neergelegd". In deze brief van 10 september 1997 staat tenslotte vermeld dat een verzoek om uitstel omwille van het niet (tijdig) beschikbaar zijn van een tolk in het vervolg vergezeld dient te gaan van een schriftelijke verklaring van het Tolkencentrum.

B. STANDPUNT STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Op 29 juni 1998 reageerde de Staatssecretaris van Justitie op de klacht en op vragen van de Nationale ombudsman. De Staatssecretaris deelde onder meer het volgende mee: "U verzoekt op deze klacht (de klacht van verzoeker; N.o.) te reageren en voorts om in de reactie aan te geven waarom in de gegeven voorbeelden, al dan niet in afwijking van het beleid, het gevraagde uitstel wel of niet is verleend. Ten slotte verzoekt u, naar aanleiding

van twee andere door u in behandeling genomen klachten met eenzelfde strekking (rapport 98/292 en rapport 99/191, zie achtergrond, onder 5. en 6.; N.o.) of het beleid, zoals dat bij brief van 27 augustus 1997 (zie achtergrond, onder 4.; N.o.) bekend is gemaakt aan de rechtshulpverleners in de onderzoekscentra te 'sGravendeel, Den Haag en Leiden, is vastgelegd, en zo ja waar, wanneer en op welke wijze dit beleid bekend is gemaakt bij andere rechtshulpverleners. Tevens wenst u indien dit beleid is vastgelegd een afschrift hiervan te ontvangen. Met betrekking tot het laatste kan ik u meedelen dat inmiddels werkinstructie nr. 167 is verschenen waarin aandacht is geschonken aan het al dan niet verlenen van uitstel van indiening van nadere gronden. Deze werkinstructie is openbaar en dus ook beschikbaar voor alle rechtshulpverleners. (...) Het uitgangspunt hier is dat er als regel geen uitstel voor het indienen van nadere gronden wordt verleend. Alleen in zeer bijzondere gevallen kan hiervan worden afgeweken, waarbij in eerste instantie niet gedacht wordt aan uitstel in verband met vakantie of de stelling dat er geen tolk beschikbaar is. Verder is van belang dat de aanvrager van het uitstel dit verzoek deugdelijk motiveert en bij voorkeur met schriftelijke stukken onderbouwt. Het vorenstaande geldt eveneens voor het indienen van correcties en/of aanvullingen op een rapport van nader gehoor. Aangezien er in de meeste talen voldoende tolken binnen een redelijke termijn beschikbaar zijn, wordt een termijn van twee weken voor het indienen van een reactie in het algemeen redelijk geacht. De werkinstructie en het daarin vervatte beleid ten aanzien van de uitstelverzoeken is (mede) een resultante van de volgende ontwikkeling. Nadat de IND bij het verder stijgen van de instroom van asielzoekers ook steeds vaker werd geconfronteerd met uitstelverzoeken is een in eerste instantie interne richtlijn uitgevaardigd, bij brief van 4 augustus 1997 van de directeur van de IND aan de regiodirecteuren. Hierin werd bepaald dat de IND als regel niet gehouden was tot het verlenen van (verder) uitstel voor het indienen van correcties en aanvullingen en/of van nadere gronden voor bezwaarschriften, maar dat in uitzonderingsgevallen, bijvoorbeeld bij een algemeen bekend en structureel tekort van tolken in een specifieke taal, maximaal 10 werkdagen uitstel zou kunnen worden gegund. Deze richtlijn beoogde een in alle regio's gelijke benadering van het probleem van de uitstelverzoeken te bewerkstelligen, waarbij ruimte was om in bijzondere gevallen die regionaal konden verschillen passende maatregelen te nemen. In de regio Zuid-Oost is daarbij de problematiek van de uitstelverzoeken vanaf het begin onderwerp geweest van regionale overleggen, waarin afgevaardigden van de Stichting Rechtsbijstand Asiel, de Orde van Advocaten, de Vereniging VluchtelingenWerk Nederland en de vreemdelingendiensten vertegenwoordigd waren. De interne richtlijn en de evaluatie van de toepasbaarheid ervan in de dagelijkse praktijk van de verschillende regio's hebben uiteindelijk (mede) geleid tot het opstellen van de openbare werkinstructie 167. Naar aanleiding van uw verzoek om aan te geven waarom in de door mr. B. aangegeven voorbeelden, al dan niet in afwijking van het beleid, het gevraagde uitstel wel of niet is verleend, zal ik dit in onderstaand overzicht weergeven, waarbij ook de regio waar de beslissing is genomen is vermeld:

uitstel verleend: motivering:

9707-21-8033 9411-16-0229 9705-20-2067 9703-07-8039 9706-24-2058 Zoals ook blijkt

uit de brief dd. 10 september 1997 is in dit geval uitstel verleend vanwege de beperkte beschikbaarheid van tolken in de Koerdische taal (Regionale directie Zuid-Oost) Naar aanleiding van een telefonisch onderhoud met mr. B. is door IND te Hoofddorp besloten om, vanwege een niet meer te achterhalen reden, uitstel te verlenen (Reg. directie Noord-West) Naar aanleiding van een telefonisch onderhoud van mr. B. met een medewerkster van de IND te 's-Hertogenbosch is afgesproken dat een uitsteltermijn wordt verleend voor het indienen van de nadere gronden. Helaas is niet meer te achterhalen om welke reden het uitstel is toegekend. Wel blijkt uit het dossier dat de mr. B. op 24 september 1997 in dezelfde zaak wederom om uitstel heeft verzocht, hetgeen echter bij brief van 3 oktober 1997 gemotiveerd is geweigerd (Reg. directie Zuid-Oost) In deze zaak is door IND te Zwolle besloten om, vanwege een niet meer te achterhalen reden, eenmalig uitstel voor het indienen van nadere gronden te verlenen (Reg. directie Noord-Oost) Zoals ook blijkt uit de brief dd. 3 september 1997 is in dit geval uitstel verleend vanwege de beperkte beschikbaarheid van tolken in de Koerdische (Surani) taal (Reg. directie Zuid-Oost) Resumerend is in twee gevallen om aanwijsbare redenen uitstel verleend conform de geldende richtlijnen. Hierbij speelde immers de beperkte beschikbaarheid van tolken in de Koerdische taal een rol. In de overige drie gevallen is de reden helaas niet meer te achterhalen. Met betrekking tot de zaken waarin geen uitstel is verleend, verwijs ik kortheidshalve naar de door mr. B. overgelegde antwoordbrieven van de IND naar aanleiding van de uitstelverzoeken. Uit dit beknopte overzicht blijkt dat de beslissingen op de uitstelverzoeken steeds op gemotiveerde wijze, conform de geldende richtlijnen, zijn genomen. Overigens verdient het vermelding dat de IND-regio waarmee mr. B. hoofdzakelijk te maken heeft, te weten Zuid-Oost, in vrijwel al de gevallen op eenduidige wijze heeft gereageerd. De uitstelverzoeken in de door mr. B. gegeven voorbeelden speelden zich af in de periode augustus en september 1997 en vielen derhalve samen met de periode waarin deze kwestie nadrukkelijk onder de aandacht is gebracht bij de verschillende regio's en het beleid terzake zich verder ontwikkelde. In deze periode was er, zoals ook in de brieven van 12 en 27 augustus 1997 reeds is meegedeeld, sprake van een beperkte beschikbaarheid van tolken in de Koerdische talen (dialecten), zoals het Sourani, het Behdenani en het Kirmandji. In verband met de grote behoefte aan deze tolken enerzijds en de zeer geringe beschikbaarheid anderzijds wordt in enkele regio's (waaronder de regio's Noord-Oost en Zuid-Oost), bij wijze van uitzondering in Koerdische zaken soepeler omgegaan met uitstelverzoeken. De beslissing of er in Koerdische zaken al dan niet uitstel wordt verleend is afhankelijk van de 'couleur locale' van de betreffende regio. Gelet op al het voorgaande ben ik van mening dat de klacht van mr. B. in essentie, namelijk dat de IND een willekeurig uitstelbeleid zou hanteren, ongegrond is. De facto is er mijns inziens sprake geweest van een beleid in ontwikkeling, uiteindelijk resulterend in een situatie waarin niet door elke regio in elke zaak gelijkloidend wordt beslist, maar waarin met aandacht voor de specifieke kenmerken van de zaak (bijvoorbeeld de betrokken vreemde taal) en van de IND-regio (bijvoorbeeld de beschikbaarheid van bepaalde tolken in deze regio, zowel voor rechtshulpverleners als voor de IND) op verzoeken om uitstel is beslist. Bij die besluiten is voorts een afweging gemaakt van belangen van de vreemdeling

(en zijn rechtshulpverlener) bij het gevraagde uitstel enerzijds en het belang van alle betrokkenen anderzijds bij het tijdig nemen van een inhoudelijke beslissing op de asielaanvraag of het bezwaarschrift. Het ware beter geweest als deze ontwikkeling, met al haar dilemma's, van begin af aan door alle belanghebbenden was gekend. Nu is echter tot op zeker moment het verschijnen van eerdergenoemde werkinstructie de problematiek slechts incidenteel aan de betrokken partijen bekend gemaakt. Dit heeft echter niet belet dat, zoals ook blijkt uit mijn brief van 24 november 1997 in de zaak (...), in elk geval sedert begin augustus 1997 de verschillende IND-regio's zich nadrukkelijk hebben ingespannen om in de beslissingen op verzoeken om uitstel eenzelfde redelijke lijn te volgen. In dit kader acht ik de term willekeur dan ook niet aan de orde."

C. REACTIE VERZOEKER

Op 22 juli 1998 liet verzoeker als reactie op het standpunt van de Staatssecretaris van Justitie onder meer weten:

"Allereerst ten aanzien van de beweerdelijke openbaarmaking van de IND-werkinstructies in zijn algemeenheid, in het bijzonder werkinstructie nr 167, kan ik u aangeven dat mijns inziens deze niet op een reguliere wijze openbaar worden gemaakt. (...) Met name wil ik aangeven dat het (...) EDS-systeem (het elektronisch documentatiesysteem van de IND; N.o.) als zodanig niet voor alle rechtshulpverleners toegankelijk is. Met name alleen diegenen die daarop een aansluiting hebben, diegenen die werkzaam zijn op een aanmeldcentrum. Echter voor die rechtshulpverleners die daar niet werkzaam zijn, in casu ondergetekende, zijn de werkinstructies dus niet toegankelijk. Voorts ben ik van mening dat het 'beleid' als neergelegd in werkinstructie nr 167 in dier voege dat als regel geen uitstel voor indienen van nadere gronden wordt verleend en alleen in zeer bijzondere gevallen daarvan slechts kan worden afgeweken, waarbij in eerste instantie niet gedacht wordt aan uitstel in verband met vakantie of de stelling dat er geen tolk beschikbaar is, is mijns inziens niet juist. Juist de beschikbaarheid van tolken is essentieel voor het kunnen verlenen van rechtshulp aan asielzoekers. Nu het vaak voorkomt dat niet tijdig binnen de gestelde periode een tolk beschikbaar is, is mijns inziens dit beleid derhalve onjuist en in strijd met een goede procesorde. Ik ben van mening dat het feit dat er slechts uitstel wordt verleend in het geval van een structureel tekort mijns inziens niet juist is. Ook incidenteel kan er een tekort zijn aan tolken en beschikbaarheid, zodat indien dit gemotiveerd wordt aangegeven in redelijkheid het alsdan ingediende verzoek om uitstel niet mag worden gepasseerd. Voorts wordt nog uitdrukkelijk benadrukt dat inzake dossiernummer 9701.01.4017 uitdrukkelijk naar voren is gebracht dat pas op 22 september 1997 de mogelijkheid bestond van een gesprek met cliënten, om welke reden uitstel is verzocht, hetgeen werd geweigerd. In deze zaak was het met name belangrijk dat er zowel ten kantore aanwezig was een Russische tolk alsook een Dari tolk in verband met de taalproblematiek in de desbetreffende zaak. Voorts wordt nog benadrukt dat het in het kader van het uitstelbeleid twee problemen spelen. Enerzijds de beschikbaarheid van de tolken; anderzijds de beschikbaarheid van de advocaat cq advocatuur in zijn algemeenheid. Met name de advocatuur kan op bepaalde momenten niet binnen een periode van veertien dagen een afspraak regelen met een cliënt, vaak omdat er ook al lang

van tevoren zittingsdata zijn gepland bij rechtbanken. Dit maakt het als zodanig onmogelijk om vaak binnen een termijn van veertien dagen een gesprek te organiseren."

D. REACTIE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

1. Bij brief van 30 november 1998 reageerde de Staatssecretaris van Justitie op de hiervoor onder C. vermelde reactie van verzoeker. Ook beantwoordde de Staatssecretaris enkele vragen van de Nationale ombudsman. De Staatssecretaris deelde onder meer mee: "Met betrekking tot de stelling van mr B. dat de IND-werkinstructies niet op een reguliere wijze openbaar worden gemaakt, aangezien het EDS-systeem niet voor alle rechtshulpverleners toegankelijk is, verwijs ik naar mijn brief van 21 mei 1997 (...) (zie hierna, onder 2.; N.o.). In deze brief heb ik de Arrondissementsrechtbank te Den Haag op de hoogte gesteld van het ook voor externen toegankelijk maken in EDS van bepaalde werk-instructies. Dit is aldus de wijze waarop de werk-instructies momenteel toegankelijk worden gemaakt voor rechtshulpverleners. (...) Hetgeen mr B. met betrekking tot dossiernummer 9701-01-4017 aangeeft, namelijk dat een gesprek pas mogelijk was op 22 september 1997, waarna het gevraagde uitstel is geweigerd, wordt het volgende opgemerkt. Op de eerste plaats heeft mr B. bij brief van 10 september 1997 (...) uitstel verzocht tot twee weken na 22 september 1997 om voornoemde reden. Dit verzoek is bij brief van 11 september 1997 (...) geweigerd, waarbij in ieder geval van belang was dat het verzoek niet verder was gemotiveerd. Overigens heeft mr B. in deze zaak nimmer de tolkenproblematiek genoemd als motivatie. In dit kader verwijs ik tevens naar mijn brief van 29 juni 1998, waarin ik reeds aangaf dat het met betrekking tot een uitstelverzoek van belang is dat de aanvrager van het uitstel dit verzoek deugdelijk motiveert en bij voorkeur met schriftelijke stukken onderbouwt. In het bedoelde voorbeeld van mr B. is dit niet op deze wijze geschied. Ten aanzien van uw verzoek om aan te geven of en zo ja, wanneer en op welke wijze de brief van 4 augustus 1997, waarbij een interne richtlijn is uitgevaardigd, aan de rechtshulpverleners is bekend gemaakt, bericht ik u als volgt. De brief van 4 augustus 1997 bevatte inderdaad een interne richtlijn, die beoogde een in alle regio's gelijke benadering van het probleem van de uitstelverzoeken te bewerkstelligen, waarbij ruimte was om in bijzondere gevallen die regionaal konden verschillen passende maatregelen te nemen. Zoals ik reeds aangaf in mijn brief van 29 juni 1998 is de problematiek van de uitstelverzoeken vanaf het begin onderwerp geweest van regionale overleggen, waarin afgevaardigden van de Stichting Rechtsbijstand Asiel, de Orde van Advocaten, de Vereniging VluchtelingenWerk Nederland en de vreemdelingendiensten vertegenwoordigd waren. Tijdens voornoemde periodieke overleggen is deze problematiek openbaar gemaakt, waarna het beleid uiteindelijk is vastgesteld middels werk-instructie 167. Ten aanzien van uw verzoek, waarbij u verwijst naar de aanbeveling in uw rapport van 20 juli 1998, om het beleid aan te vullen met de problematiek op het gebied van tolken, verwijs ik u naar mijn brief van 28 oktober 1998 inzake de klacht van (...) (rapport 98/292, zie achtergrond, onder 5.; N.o.). Zoals ik u hierin mededeelde is de besluitvorming ten aanzien van een instructie over hoe te handelen met uitstelverzoeken, nog niet geheel afgerond (zie echter ook achtergrond, onder 7.; N.o.). Echter, ik zal uw aanbeveling om in

het beleid rekening te houden met een (structureel) tekort aan tolken in een bepaalde taal, opvolgen. Voorts beperkt de instructie zich niet tot het beleid voor het verlenen van uitstel voor de correcties en aanvullingen op het rapport van gehoor, doch wordt ook van toepassing op de andere fasen van de verblijfsrechtelijke procedures."

2. De brief van 21 mei 1997 waarnaar de Staatssecretaris in zijn reactie verwees, is gericht aan de coördinator vreemdelingenzaken van de arrondissementsrechtbank te Den Haag en luidt onder meer:

"Zoals u weet heb ik besloten de werkinstructies in beginsel openbaar te maken. Die werkinstructies, waarvan kennisname door derden naar mijn verwachting niet tot misverstanden aanleiding zal geven, doe ik u hierbij toegaan. Ik verwijs gaarne naar de bijlage. Zeer binnenkort zullen deze werkinstructies ook voor externen toegankelijk gemaakt worden in het elektronisch documentatiesysteem van de IND." **E. NADERE REACTIE VERZOEKER** Bij brief van 28 februari 1999 deelde verzoeker onder meer mee dat de wijze waarop de IND de werkinstructies beperkt "openbaar" maakt zijns inziens dusdanig is dat rechtshulpverleners buiten de Asielcentra en de Opvangcentra niet op adequate wijze toegang krijgen tot deze werkinstructies.

. **NADERE INFORMATIE IND** Daarna gevraagd, deelde een medewerkster van de IND telefonisch op 22 juni 1999 onder meer het volgende mee. Bij de presentatie destijds van het EDS-systeem is door de IND meegedeeld dat - vanuit beheertechnisch oogpunt - maximaal tien externe "klanten" kunnen worden aangesloten op het EDS-systeem. Een andere reden voor het feit dat niet iedereen een aansluiting op het EDS-systeem kan verkrijgen, is dat in dit systeem naast werkinstructies ook beschikkingen in asielzaken zijn opgenomen waarin privacygevoelige gegevens staan. Op het EDS-systeem zijn aangesloten: de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland, de vreemdelingenkamer van de arrondissements-rechtbank te 's-Gravenhage, de Buro's voor Rechtshulp, de landsadvocaat, Amnesty International, BAFL (de Duitse tegenhanger van de IND), het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Bureau Nationale ombudsman. De reguliere advocaten(kantoren) kunnen geen aansluiting krijgen op het EDS-systeem, ook niet tegen betaling. De IND en de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland zijn overeengekomen dat reguliere advocaten voor de beantwoording van hun vragen waartoe zij informatie uit het EDS-systeem nodig hebben, terecht kunnen bij de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland.

Beoordeling

1. Verzoeker, een advocaat, klaagt erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) in asielpcedures een willekeurig uitstelbeleid hanteert voor het aanbrengen van correcties en aanvullingen op rapporten van nader gehoor en voor het aanvullen van gronden van bezwaarschriften. Verzoeker illustreerde zijn klacht aan de hand van schriftelijke verzoeken om uitstel, en de reacties daarop van de IND, in twaalf asielzaken. Deze correspondentie beslaat de periode van 18 augustus 1997 tot en

met 26 september 1997.

2. Ingevolge artikel 52d, derde lid van het Vreemdelingenbesluit (Vb) in samenhang met hoofdstuk B7/7.4 van de Vreemdelingen-circulaire 1994 (Vc), (zie achtergrond, onder 2. en 3.) bedraagt de reactietermijn voor het indienen van correcties en aanvullingen op rapporten van nader gehoor ten minste twee dagen. In een eerder onderzoek van de Nationale ombudsman (rapport 98/292, zie achtergrond, onder 5.) is gebleken dat de IND in de regel een reactietermijn van zeven werkdagen aanhield. Deze termijn is niet in de Vc neergelegd.

3. Ten aanzien van het indienen van de nadere gronden van een bezwaarschrift is in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) het volgende neergelegd. Ingevolge het bepaalde in artikel 6:5 Awb in samenhang met artikel 6:6 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.). In een eerder onderzoek van de Nationale ombudsman (rapport 99/191, zie achtergrond, onder 6.) is gebleken dat de IND een standaard-hersteltermijn van twee weken verleende.

4. De Staatssecretaris van Justitie deelde op 29 juni 1998 in reactie op verzoekers klacht mee dat de IND gemotiveerd en conform de geldende richtlijnen had gereageerd op de uitstelverzoeken. De Staatssecretaris verwees daarbij naar een interne richtlijn, die inhield dat de IND in de regel niet gehouden was tot het verlenen van (verder) uitstel voor het indienen van correcties en aanvullingen en/of nadere gronden van bezwaar. Alleen in uitzonderingsgevallen, bijvoorbeeld bij een algemeen bekend en structureel tekort van tolken in een specifieke taal, zou maximaal tien werkdagen uitstel kunnen worden gegund. De Staatssecretaris van Justitie bracht op dit punt naar voren dat in de periode van de onderzochte gedraging sprake was geweest van een beperkte beschikbaarheid van tolken in de Koerdische talen.

5. De Staatssecretaris van Justitie heeft het interne beleid neergelegd in een brief van 27 augustus 1997, (zie achtergrond, onder 4.). In deze brief is meegedeeld dat de IND als beleid een reactietermijn van zeven werkdagen hanteert voor het indienen van correcties en aanvullingen op het rapport van nader gehoor. Voor alleenstaande minderjarige asielzoekers gold een termijn van vijftien werkdagen. Slechts in drie gevallen kon de IND op verzoek van de rechtshulpverlener besluiten de reactietermijn met maximaal tien werkdagen te verlengen. Het ging om de gevallen waarin binnen korte tijd een groot aantal gehoren werd gepland van asielzoekers die in dezelfde taal moesten worden gehoord, óf waarin de enige beschikbare tolk in Nederland in een bepaalde taal steeds door de IND in beslag werd genomen óf om 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. De brief van 27 augustus 1997 verscheen kort na het begin van de periode van de door verzoeker overgelegde correspondentie.

6. In de door verzoeker voorgelegde vijf gevallen waarin de IND op verzoek (verder) uitstel verleende, is dit twee maal verleend in verband met de beperkte beschikbaarheid van een tolk in een Koerdische taal. In beide gevallen verzocht de rechtshulpverlener uitstel van de termijn waarbinnen correcties en aanvullingen op het rapport van nader gehoor moesten worden ingediend. Het (verdere) uitstel dat de IND verleende, was langer dan de tien werkdagen die in de interne richtlijn werden genoemd, namelijk respectievelijk bijna vier maanden en één maand. Dit was echter in het belang van betrokkene. In de overige drie gevallen werd uitstel verleend op de termijn om de nadere gronden van het bezwaarschrift in te dienen omdat de rechtshulpverlener niet eerder dan op een bepaalde datum een gesprek zou hebben met zijn cliënt(en). Twee maal werd aan de rechtshulpverlener toegestaan om tien werkdagen na de gebruikelijke reactietermijn de nadere gronden van het bezwaar in te dienen. In het derde geval werd uitstel van een maand verleend. Ook in deze gevallen werd in het voordeel van de betrokkenen afgeweken van de richtlijn.

7. Vier van de zeven schriftelijke verzoeken om uitstel die de IND niet heeft ingewilligd, hadden als reden dat de rechtshulpverlener pas na een bepaalde periode een gesprek kon hebben met zijn cliënt(en). Conform de interne richtlijn heeft de IND deze reden niet aangemerkt als een grond voor (verder) uitstel. Driemaal verzocht een rechtshulpverlener om uitstel van de termijn voor het indienen van aanvullingen en correcties op het rapport van nader gehoor wegens de beperkte beschikbaarheid van een tolk. De IND wees één van deze drie verzoeken af met de motivering dat uitstel omwille van het niet (tijdig) beschikbaar zijn van een tolk niet meer werd verleend, en wees de beide andere verzoeken af met de motivering dat een verzoek omwille van het niet (tijdig) beschikbaar zijn van een tolk in het vervolg vergezeld diende te gaan van een schriftelijke verklaring van het Tolkencentrum. Verzoeker heeft niet aangevoerd dat deze verzoeken vielen onder één van de drie genoemde situaties in de brief van de Staatssecretaris van Justitie van 27 augustus 1997 (zie hiervóór, onder 5.), zodat het ervoor wordt gehouden dat dit niet het geval was.

8. De IND heeft aldus in de meeste van de door verzoeker voorgelegde gevallen op de uitstelverzoeken beslist conform de richtlijn in de brief van de Staatssecretaris van 27 augustus 1997. De omstandigheid dat in enkele gevallen van een richtlijn is afgeweken ten gunste van de betrokkenen, geeft de Nationale ombudsman geen reden om verzoeker te volgen in zijn kritiek dat de IND zodanig is afgeweken van de richtlijn dat sprake is geweest van een willekeurig uitstelbeleid. De onderzochte gedraging is in zoverre behoorlijk.

9. Ten overvloede wordt nog het volgende overwogen. De Staatssecretaris van Justitie bracht in zijn reactie op de klacht naar voren dat het gevoerde interne beleid ten aanzien van verzoeken om uitstel slechts incidenteel aan de betrokken partijen was bekend gemaakt. Hij merkte daarbij op dat het beter was geweest als alle belanghebbenden waren gekend in het interne beleid. Op 22 april 1998 heeft de IND het beleid met betrekking tot uitstelverzoeken neergelegd in een werkinstructie. Het betreft werkinstructie nummer 167. Na een aanbeveling van de Nationale ombudsman in rapport 98/292, en naar aanleiding van kritiek van de Nederlandse Orde van Advocaten, heeft de Staatssecretaris

werkinstructie nummer 167 op 18 november 1998 vervangen door werkinstructie nummer 167A. In deze laatste werkinstructie wordt onder meer een (structureel) tekort aan tolken aangemerkt als een bijzondere omstandigheid voor verlenging van de reactietermijn (zie achtergrond, onder 7.). Deze werkinstructies kunnen bij de beoordeling van deze zaak geen rol spelen, aangezien zij dateren van respectievelijk 22 april 1998 en 18 november 1998 en daarmee van ná de onderzochte gedraging. De Nationale ombudsman merkt hierover nog wel het volgende op.

10. Ingevolge artikel 4:82 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie achtergrond, onder 1.) kan een bestuursorgaan ter motivering van een besluit slechts volstaan met verwijzing naar een vaste gedragslijn voor zover deze is neergelegd in een beleidsregel. De interne werkinstructies van de IND kunnen op zichzelf worden aangemerkt als beleidsregels in de zin van de Awb. De IND kan er echter, ingevolge artikel 3:40 van de Awb, slechts een beroep op doen voor zover er, conform artikel 3:42 van de Awb, op een geschikte wijze bekendheid aan is gegeven. Tijdens het onderzoek in deze zaak ontstond discussie tussen de Staatssecretaris en verzoeker over de vraag of de werkinstructies voldoende bekend zijn gemaakt. De Staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat werkinstructie nummer 167 openbaar is, en voor alle rechtshulpverleners beschikbaar. Hij voerde op dit punt aan dat een aantal werkinstructies van de IND, waaronder instructie 167, openbaar was gemaakt door toezending op 21 mei 1997 aan de coördinator vreemdelingenzaken van de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage, en door het opnemen van bepaalde werkinstructies, waaronder instructie 167, in het elektronisch documentatiesysteem van de IND (het zogenoemde EDS-systeem).

11. Het toesturen van een werkinstructie aan de coördinator vreemdelingenzaken van de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage leidt er echter niet zonder meer toe dat ook rechtshulpverleners daarvan kennis kunnen nemen. Voorts is uit het onderzoek gebleken (zie bevindingen, onder F.) dat het EDS-systeem niet een voor ieder toegankelijk systeem is. Zo kunnen advocaten geen aansluiting krijgen; zij zijn voor informatie uit het systeem afhankelijk van de Vereniging VluchtelingenWerk Nederland. Een en ander betekent dat de openbaarmaking van de bewuste werkinstructie zodanige beperkingen kent dat zij, bezien vanuit artikel 3:42 van de Awb, als onvoltooid en ontoereikend moet worden aangemerkt. Niet valt in te zien waarom niet, als de IND wil overgaan tot het openbaar maken van zijn werkinstructies, (tevens) wordt gekozen voor opname ervan in de Vreemdelingencirculaire. Het voorgaande vormt aanleiding tot het doen van een aanbeveling.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is niet gegrond. **AANBEVELING** De Staatssecretaris van Justitie wordt in overweging gegeven te bewerkstelligen dat de openbare IND-werkinstructies voor ieder rechtstreeks algemeen kenbaar worden, bijvoorbeeld door opname ervan in de Vreemdelingencirculaire.