



# Rapport

**Datum: 3 juli 2001**

**Rapportnummer: 2001/187**

## Klacht

Verzoekers klagen erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) het verzoek van hun rechtshulpverlener van 17 mei 2000 om uitstel voor het indienen van de nadere gronden van hun bezwaarschrift van 26 april 2000 niet heeft ingewilligd.

## Beoordeling

1. Bij brief van 11 mei 2000, die door de gemachtigde vanwege een onjuiste adressering pas op 16 mei 2000 werd ontvangen, deelde de Staatssecretaris van Justitie de gemachtigde mee dat de gronden waarop het bezwaarschrift van 26 april 2000 berustte, binnen twee weken dienden te zijn ontvangen.

Bij brief van 17 mei 2000 verzocht de gemachtigde van verzoekers de IND om uitstel voor het indienen van de nadere gronden van het bezwaarschrift met twee weken, tot 9 juni 2000. De IND berichtte de gemachtigde bij brief van 24 mei 2000 dat hij geen aanleiding zag voor het verlenen van uitstel omdat geen van de bepalingen in werkinstructie 167A (zie Achtergrond, onder 2.) van toepassing was.

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. Nu hun bezwaarschriften geen gronden bevatten, heeft de Staatssecretaris verzoekers in de gelegenheid gesteld dit verzuim te herstellen en heeft hun daartoe een termijn van twee weken gesteld. Deze termijn acht de Nationale ombudsman in beginsel redelijk. Binnen deze termijn van twee weken is evenwel een vertraging met een periode van vier dagen ontstaan ten gevolge van een aan de IND toe te rekenen foute adressering. Een dergelijke vertraging is gezien de termijn van twee weken voor herstel van het verzuim aanzienlijk. Met de Staatssecretaris is de Nationale ombudsman daarom van oordeel dat met de standaardbrief, die op 24 mei 2000 aan de gemachtigde van verzoekers is verzonden als reactie van de IND op haar verzoek om uitstel van twee weken, in dit geval niet had kunnen worden volstaan. Hierbij is voorts nog van belang dat een uitstel van twee weken, gelet op de doorlooptijden bij de IND, nauwelijks van invloed is op de totale behandelingsduur.

4. Voorts is nog het volgende van belang. In de (standaard) brief van 11 mei 2000 deelde de Staatssecretaris mee dat tot niet-ontvankelijkverklaring zou worden overgegaan indien

de nadere gronden niet binnen twee weken waren ingediend. In artikel 6:6 Awb staat slechts dat tot niet-ontvankelijkverklaring kan worden overgegaan, wanneer een verzuim niet binnen een daartoe gegeven termijn wordt hersteld. Artikel 6:6 biedt de mogelijkheid tot niet-ontvankelijkverklaring; het is dus geen verplichting. Ook verhoudt de mededeling in de standaardbrief zich niet met hetgeen op het punt van uitstel voor het indienen van nadere gronden is opgenomen in werkinstructie 167A van de IND. Bovendien is in de werkinstructie bepaald dat wanneer de IND later beslist dan na vier weken na de gegeven hersteltermijn, de IND de gronden van het bezwaar, wanneer die inmiddels zijn ontvangen, wel meeneemt. Daar komt nog bij dat de mededeling in de standaardbrief dat zonder meer tot niet-ontvankelijkverklaring zal worden overgegaan wanneer de gronden niet op tijd worden ingediend, bij de ontvanger van deze brief de indruk kan doen ontstaan dat zijn argumenten voor uitstel van de termijn voor het indienen van nadere gronden blijkbaar geen rol meer kunnen spelen bij de ontvankelijkheidsbeslissing. Dit is aanleiding voor de Nationale ombudsman om aan dit rapport de aanbeveling te verbinden om de tekst van de standaardbrief op dit punt aan te passen.

## **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 gegrond.

## **AANBEVELING**

De Minister van Justitie wordt in overweging gegeven te bevorderen dat de inhoud van de desbetreffende standaardbrief met inachtneming van hetgeen is overwogen onder punt 4. in overeenstemming wordt gebracht met het ter zake bepaalde in de werkinstructie.

## **Onderzoek**

Op 26 mei 2000 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heren H., ingediend door Stichting Rechtsbijstand Asiel Amsterdam, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld.

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. Tevens werd de Staatssecretaris van Justitie een aantal vragen gesteld.

Vervolgens werden verzoekers in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

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

De Staatssecretaris en verzoekers deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### A. feiten

1. Op 27 oktober 1997 dienden verzoekers een asielaanvraag in bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND). Bij beschikking van 21 maart 2000, uitgereikt op 31 maart 2000, heeft de Staatssecretaris van Justitie een beslissing genomen op de aanvragen.

2. Op 26 april 2000 tekenden verzoekers op nader aan te voeren gronden bezwaar aan tegen de beslissingen op hun asielaanvraag.

3. Bij brief van 11 mei 2000, gezonden aan een vorig kantooradres van de gemachtigde van verzoekers, deelde de Staatssecretaris van Justitie onder meer het volgende mee:

"Mij is gebleken dat het bezwaarschrift niet de gronden bevat en derhalve niet is ingediend overeenkomstig artikel 6:5, eerste lid aanhef en onder d van de Algemene wet bestuursrecht (Awb, zie Achtergrond, onder 1; N.o.). Gelet op artikel 6:6 van de Awb (zie Achtergrond, onder 1; N.o.) levert dit een verzuim op dat leidt tot niet-ontvankelijkheid. Ik verzoek u genoemd verzuim binnen twee weken na verzending van deze brief te herstellen. Voor het indienen van de nadere gronden wordt in principe geen uitstel verleend. Als u genoemd verzuim niet herstelt, zal ik het bezwaarschrift niet-ontvankelijk verklaren. Indien u toch uitstel wenst voor deze termijn, verzoek ik u dit - gemotiveerd - aan mij kenbaar te maken. Een ongemotiveerd verzoek om uitstel wordt in beginsel niet gehonoreerd. Mocht u inmiddels de gronden al hebben aangevuld en deze brief de uwe hebben gekruist, dan kunt u deze alinea als niet geschreven beschouwen.

Verder deel ik u hierbij mee dat ik gebruik maak van de mij in artikel 7:10 van de Awb gegeven mogelijkheid om de beslissing te verdagen. Dit houdt in dat ik behoor te hebben beslist binnen 10 weken nadat het verzuim door u is hersteld, of binnen 10 weken nadat de hierboven gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Gelet op de grote hoeveelheid van zaken en mijn verdeling van inzet van personeel is het echter niet mogelijk alle bezwaarzaken binnen de daarvoor gestelde wettelijke termijn (10 weken) af te handelen. Ik geef er de voorkeur aan - net als bij de eerste beslissing - de bezwaarzaken op volgorde van binnenkomst af te doen. Dit betekent dat de oudere zaken

- dat wil zeggen de oudere bezwaarschriften - voorgaan op nieuwere zaken.

Voorts deel ik u mee dat ik er prioriteit aan geef asielzoekers zo snel mogelijk uitsluitel te geven of zij in aanmerking komen voor een verblijfstitel, al dan niet een voorwaardelijke titel. Dit houdt in dat ik mijn uiterste best zal doen om binnen 6 maanden een eerste beslissing te nemen op een asielaanvraag. Dit kan echter wel betekenen dat iemand die al een eerste beslissing heeft ontvangen langer zal moeten wachten op een beslissing op het bezwaarschrift. Ik vraag uw begrip voor deze situatie. Ik hoop dat deze situatie niet van blijvende aard is. Momenteel wordt de Immigratie- en Naturalisatiedienst uitgebreid met meer medewerkers die kunnen beslissen op onder meer bezwaarzaken. Tot die tijd zal echter bovenstaande prioriteitenstelling worden aangehouden."

4. Bij brief van 17 mei 2000 schreef de gemachtigde van verzoekers de IND het volgende:

"...Naar aanleiding van uw brieven d.d. 11 mei 2000, verzonden 12 mei 2000 verzoek ik u mij uitstel te verlenen tot en met 9 juni 2000 voor het indienen van de gronden.

Uw brief heb ik pas 16 mei ontvangen daar u het naar mijn oude kantoor heeft verzonden. Bovendien acht ik een termijn van **twee weken** voor het herstel van het verzuim onevenredig met de beslistermijn van meer dan **zes maanden** die u in die zelfde brieven aankondigt. Deze uitbreiding van de beslistermijn betekent een overschrijding van u wettelijk opgelegde beslistermijn van **ruim drie maanden**. Deswege acht ik mijn verzoek om uitstel van slechts **twee weken** zeer redelijk..."

5. De Staatssecretaris van Justitie reageerde bij brief van 24 mei 2000 als volgt op het verzoek van de gemachtigde:

"...Werkinstructie 167A stelt een aantal redenen waarom een verzoek tot uitstel kan worden ingewilligd. Geen van het gestelde in deze werkinstructie is van toepassing op uw verzoek om uitstel. Derhalve zie ik geen aanleiding voor het verlenen van uitstel..."

## B. Standpunt verzoekers

1. Het standpunt van verzoekers staat samengevat weergegeven onder Klacht.

2. In het verzoekschrift deelde hun gemachtigde onder meer het volgende mee:

"Op 16 mei 2000 ontving ik van de IND Regio Midden een herstel verzuim voor de gronden inzake de bezwaren van (verzoekers; N.o.), welke was verzonden op 12 mei 2000. De reden van de vertraging was dat de IND de brief naar een verkeerd - oud - adres heeft gestuurd.

De IND stelde mij de gebruikelijke termijn van twee weken en kondigde tegelijkertijd aan dat zij hun wettelijke beslistermijn van 10 weken ruim zouden gaan overschrijden. De

beslistermijn wordt opgerekt tot zes maanden of langer omdat de IND het zeer druk heeft.

Daar ook ik zelf het buitengewoon druk heb en niet op binnen de nog overgebleven tien dagen twee bezwaren kon schrijven, heb ik de IND om uitstel van twee weken verzocht. Dit verzoek alsmede de verhouding tussen de mij gestelde termijn en de door de IND aangekondigde beslistermijn, leek mij niet meer dan redelijk. Het verzoek werd echter onder de enkele verwijzing naar WI 167a (zie Achtergrond, onder 2; N.o.) afgewezen.

Deze casus is spreekwoordelijk voor de houding van de IND met betrekking tot termijnen. Dit is niet de enige keer dat ik of een van mijn kantoorgenoten met een weigering geconfronteerd worden met betrekking tot een verzoek om uitstel, terwijl direct daarna de IND zelf aankondigt in ieder geval de wettelijke beslistermijnen niet te kunnen halen en ze bovendien nog eens fors zal overschrijden."

### C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

De Staatssecretaris van Justitie deelde het volgende mee in reactie op de klacht.

"... Uit de dossiers van beide verzoekers blijkt dat bij brief van 7 april 2000, ingekomen op 10 april 2000, een adreswijziging is doorgegeven die per 1 mei 2000 zou ingaan. Derhalve was op 11 mei 2000 het nieuwe adres bij de IND bekend.

Ten aanzien van de gegrondheid van de klacht kom ik tot de volgende conclusie.

Binnen een termijn van twee weken is een vertraging met een periode van 4 dagen van wezenlijk belang. Gebleken is dat de IND ruim op tijd en schriftelijk op de hoogte is gesteld van het nieuwe adres van de gemachtigde van betrokkenen. Nu de IND in dit geval in gebreke is gebleven ten aanzien van een juiste adressering ben ik van oordeel dat het verzoek om uitstel van twee weken dat gemachtigde doet in de brief van 17 mei 2000 als redelijk dient te worden gezien. Temeer nu in werkinstructie 167A staat; 'aangezien de datum van verzending van de herstel-verzuimbrieff en de uiterste datum voor de indiening van de gronden zeer nauw luisteren, dient de postregistratie en postverwerking in de regio's uiteraard adequaat en accuraat te zijn'. Met name hierdoor ben ik van oordeel dat met de standaardbrief die als reactie van de IND op voornoemd verzoek op 24 mei 2000 is verzonden in dit geval niet had kunnen worden volstaan. In deze reactie wordt enkel overwogen dat het verzoek om uitstel niet kan worden gehonoreerd volgens werkinstructie 167A. Strikt genomen is dit juist, echter in dit geval mocht een reactie op de onjuiste adressering waar gemachtigde zich terecht op beroept niet ontbreken. Gemachtigde is buiten haar schuld door de vertraging in haar belangen geschaad. De klacht over het niet honoreren van het gevraagde uitstel acht ik dan ook gegrond.

Overigens zijn de nadere gronden ontvangen op 26 mei 2000, dat wil zeggen binnen de gestelde termijn en worden derhalve alleen al om die reden meegenomen bij de beslissing. Dit laat echter onverlet dat de IND in het onderhavige geval uitstel van twee weken had

moeten verlenen.

Ik zie in dit geval geen aanleiding maatregelen te nemen in algemene zin nu werkinstructie 167A mij de ruimte geeft om te handelen zoals hierboven beschreven. In voornoemde werkinstructie staat geschreven dat in artikel 6:6 Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) is aangegeven dat een bezwaar- of beroepschrift niet-ontvankelijk kan worden verklaard indien niet is voldaan aan artikel 6:5, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde redelijke termijn. Ergo: artikel 6:6 biedt uitdrukkelijk de *mogelijkheid* tot niet-ontvankelijkheidsverklaring. Het is dus geen verplichting. Voorts wordt in de werkinstructie gesteld dat de rechter een niet-ontvankelijkheidsverklaring accepteert indien er 'geen bijzondere omstandigheden zijn aangevoerd op grond waarvan kan worden geoordeeld dat de indiener niet in verzuim is geweest'. Dit in overweging nemende moet worden geconcludeerd dat de werkinstructie waarborgt dat er sprake is van een redelijk uitvoeringsbeleid. Temeer nu eveneens in de werkinstructie staat geschreven dat niet-ontvankelijk verklaren uiteraard alleen kan indien de IND zichzelf aan de wettelijke beslistermijnen houdt. Naar analogie van de buitenbehandelingstelling in eerste aanleg zoals genoemd in artikel 4:5, vierde lid Awb is besloten dat gedurende vier weken na het verstrijken van de herstel-verzuim-termijn tot niet-ontvankelijkheid kan worden overgegaan. Beslist de IND pas daarna, dan worden de gronden, indien die inmiddels zijn binnengekomen, wel meegenomen.

Samenvattend dient mijns inziens te worden geconcludeerd dat in het geval van verzoekers een zorgvuldiger wijze van handelen op zijn plaats was geweest. Daarvoor bied ik excuses aan. In algemene zin ben ik echter van mening dat, uiteraard mits zorgvuldig toegepast, werkinstructie 167A thans geen aanleiding geeft stappen te ondernemen."

#### D. Reactie verzoekers

Naar aanleiding van de reactie van de Staatssecretaris van Justitie op de klacht deelde de gemachtigde van verzoekers nog het volgende mee:

"Voorop staat dat een asielzoeker zeer grote belangen heeft bij een zorgvuldige procedure. Binnen het kader van een zorgvuldige procedure hoort adequate rechtshulpverlening hieronder vanzelfsprekend het schrijven van gronden bij een bezwaar horen. Deze adequate rechtshulpverlening kan - niet altijd - binnen de termijn van twee weken plaats vinden. Dit kan worden veroorzaakt door verscheidene omstandigheden zoals het ontbreken van tolken of een overvolle agenda van de rechtshulpverlener. Ook rechtshulpverleners hebben "een groot aantal te behandelen zaken" zoals de IND het immer formuleert.

Het belang van de IND op een spoedige toelevering van de gronden bij een bezwaar lijken op de eerste hand reëel. De spoediger deze binnen zijn, des te eerder kan de IND

beslissen. Ook hiermee is de asielzoeker gebaat, mits deze gronden natuurlijk zorgvuldig tot stand zijn gekomen. Echter dit belang van de IND staat in schril contrast met het eigen handelen. De wettelijke termijnen worden echter voortdurend overschreden. Niet met een aantal dagen of weken, maar met maanden tot zelfs meer dan een jaar.

Echter daar waar de IND straffeloos elke wettelijke termijn ruim aan zijn laars kan lappen onder het motto "we hebben het druk", is de straf van het overschrijden van termijnen door de rechtshulpverlener voor de asielzoeker zeer groot. De verhouding is derhalve onverminderd scheef.

In het licht van de grove termijn overschrijding door de IND zelf, kan niet in redelijkheid worden volgehouden dat twee weken voor gronden een redelijke termijn is, dan wel dat het zonder enige motivatie systematisch verschuilen achter WI 167A bij het afwijzen van een redelijk verzoek tot uitstel van het indien van gronden acceptabel gedrag is.

Het enkele feit dat artikel 6:6 Awb de mogelijkheid biedt om niet-ontvankelijk te verklaren en de IND op grond van WI 167A alleen binnen de wettelijke beslistermijnen niet-ontvankelijk zou kunnen verklaren en nadien de buiten de termijn binnen gekomen gronden alsnog meegenomen zouden moeten worden, doet aan de scheve verhoudingen niet af. Zeker nu het belang van de IND - een spoedige afhandelen van een bezwaar - door het eigen handelen wordt gefrustreerd en het verzoek om een redelijke termijn voor uitstel zoals bijvoorbeeld de door mij verzochte twee weken, volstrekt in het niet valt bij de vertragingen die de procedure door de IND oploopt."

## 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.

## 2. IND werkinstructie 167A (vastgesteld op 18 november 1998):

### "....c. Beslistermijnen

Niet-ontvankelijk verklaren kan uiteraard alleen indien de IND zich zelf aan de wettelijke beslistermijnen houdt. Naar analogie van de buitenbehandelingstelling in eerste aanleg zoals genoemd in artikel 4:5, vierde lid Awb is besloten dat gedurende vier weken na het verstrijken van de herstel-verzuim-termijn tot niet-ontvankelijkheid kan worden overgegaan. Beslist de IND pas daarna, dan worden de gronden, indien die inmiddels zijn binnengekomen wel meegenomen.

(...)

### 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.

Hieronder staat onder A t/m E hoe met verzoeken om uitstel in verschillende fasen van de procedure moet worden omgegaan:

A. Het niet (tijdig) beschikbaar zijn van een tolk

(...)

B. Ziekte van advocaat of betrokkene

(...)

C. Overplaatsing van betrokkene

(...)

D. Vakantie

(...)

E. Wijziging van gemachtigde

(...)

#### 4. Samenvatting

(...)

5. Geen uitstel van het indienen van nadere gronden wordt verleend, behoudens uitzonderlijke gevallen. Altijd reageren op tijdige verzoeken om (nader) uitstel."