



Rapport

Datum: 3 december 2002
Rapportnummer: 2002/364

Klacht

Verzoekster, een Armeense asielzoekster uit Azerbeidzjan, klaagt over de wijze waarop de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) haar klacht heeft afgehandeld over de onheuse bejegening door een ambtenaar van de IND tijdens het nader gehoor dat haar op 8 februari 2001 in het Onderzoekscentrum (OC) te Zwolle is afgenomen.

Beoordeling

1. Verzoekster werd op 8 februari 2001 nader gehoord in verband met haar asielaanvraag van 5 januari 2001. Op 4 april 2001 diende verzoekster een klacht in bij de IND over de sfeer waarin het nader gehoor had plaatsgevonden.

Verzoekster verweet de contactambtenaar die haar het gehoor had afgenomen onder meer een vooringenomen en agressieve houding.

2. De IND nodigde verzoekster uit om op 28 juni 2001 te worden gehoord door een klachtencommissie. Het voorstel van de commissie om haar gelijktijdig met de betreffende contactambtenaar te horen, wees verzoekster van de hand. Verzoekster beriep zich daarbij op het feit dat de handelwijze van deze ambtenaar tijdens het nader gehoor haar zo had aangegrepen dat zij niet opnieuw met hem geconfronteerd wenste te worden. De klachtencommissie honoreerde deze wens van verzoekster en hoorde de betreffende ambtenaar apart op 11 juli 2001.

3. Op basis van de verklaringen van verzoekster en de contactambtenaar constateerde de klachtencommissie onder meer dat de lezingen van beiden haaks op elkaar stonden. De IND verklaarde de klacht van verzoekster vervolgens bij brief van 10 augustus 2001 ongegrond.

Verzoekster klaagt thans over de wijze waarop de IND haar klacht heeft afgehandeld.

4. Uit een oogpunt van zorgvuldigheid dient de behandeling van een klacht aan een aantal voorwaarden te voldoen. Deze voorwaarden zijn onder meer van belang voor het na te streven vertrouwen in de onbevooroordeeldheid van de klachtbehandelende instantie. Zo moet het beginsel van hoor en wederhoor worden toegepast. Dit beginsel houdt in dat er een evenwicht behoort te zijn in de mate waarin beide partijen in de gelegenheid worden gesteld hun visie kenbaar te maken op datgene waarover wordt geklaagd. Wanneer een klachtbehandelende instantie de klacht voorlegt aan de persoon op wiens gedraging de klacht betrekking heeft en het gegeven antwoord geheel aansluit bij de klacht, is het niet noodzakelijk de reactie aan de klager voor te leggen. Wanneer de persoon op wiens gedraging die klacht betrekking heeft echter feitelijk verweer voert, dat wil zeggen de gedraging als zodanig ontkent of feiten aanvoert die de gedraging in een geheel ander licht plaatsen, is er sprake van (nieuwe) gegevens waarover de klager zijn visie moet kunnen

geven. Wederhoor is dan een vereiste.

5. De klachtencommissie heeft wel de betreffende contactambtenaar in staat gesteld te reageren op de verklaringen van verzoekster, maar andersom heeft de commissie verzoekster niet in staat gesteld om te reageren op de verklaringen van de ambtenaar.

In zoverre is derhalve geen wederhoor toegepast.

Gelet op het feit dat de lezingen van verzoekster en de contactambtenaar haaks op elkaar stonden was daar wel aanleiding toe.

6. Verzoekster heeft door haar weigering om gelijktijdig met de contactambtenaar te worden gehoord het onderzoek van de klachtencommissie bemoeilijkt. De commissie heeft haar wens om apart te worden gehoord gehonoreerd, gezien het feit dat de klacht betrekking had op de intimiderende bejegening door de contactambtenaar. Dit ontsloeg de IND echter niet van de verplichting om dan op een andere wijze wederhoor toe te passen.

7. Doordat wederhoor ten onrechte achterwege is gelaten, is de beoordeling door de IND van de klacht van verzoekster gebaseerd op ontoereikend onderzoek en in zoverre onvoldoende gemotiveerd.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), die wordt aangemerkt als een gedraging van Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, is gegrond.

Onderzoek

Op 23 oktober 2001 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw R., ingediend door Stichting Rechtsbijstand Asiel Noordoost-Nederland te Zwolle, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de toenmalige 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 haar een aantal specifieke vragen gesteld.

Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

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

De reactie van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

De reactie van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. FEITEN

1. Naar aanleiding van haar asielaanvraag van 5 januari 2001 werd verzoekster door de IND uitgenodigd om op 8 februari 2001 nader te worden gehoord. Verzoekster diende hiertoe om 09.00 uur aanwezig te zijn in het Onderzoekscentrum (OC) te Zwolle. Het nader gehoor begon om ongeveer 13.00 uur. In die tussentijd werd aan verzoekster geen eten of drinken aangeboden.

2. Naast de hoorambtenaar en verzoekster was bij het gehoor een Armeense tolk aanwezig en een stagiaire van de IND.

3. De gemachtigde van verzoekster diende op 23 februari 2001 aanvullingen en correcties in op het verslag van het nader gehoor. In het begeleidende schrijven voegde de gemachtigde hieraan toe dat in verband met de volgens haar slechte kwaliteit van het gehoor nog meer correcties en aanvulling zouden volgen. De gemachtigde stuurde de IND vervolgens op 20 maart 2001 en op 4 april 2001 nadere correcties en aanvullingen toe.

4. Op 4 april 2001 diende de gemachtigde namens verzoekster tevens een klacht in bij de IND in verband met de bejegening tijdens het nader gehoor door de contactambtenaar en de tolk. De gemachtigde deelde in de klachtbrief onder meer het volgende mee:

“Vanaf het begin was er sprake van een vooringenomen en zeer agressieve houding van zowel de contactambtenaar als de tolk. Er was nog een derde persoon bij het gehoor aanwezig, een vrouw, maar zij werd niet aan cliënte voorgesteld”.

5. De gemachtigde voegde bij de klacht een schrijven van 30 maart 2001 waarin een sociaal geneeskundige van het OC Zwolle onder meer meedeelde dat verzoekster overstuurd was geraakt van het nader gehoor.

6. De IND legde de klacht voor aan een klachtencommissie. Het voorstel van de commissie om verzoekster en de contactambtenaar gelijktijdig te horen, wees verzoekster af. De hoorzitting van de klachtencommissie met verzoekster vond plaats op 28 juni 2001.

De contactambtenaar werd op 11 juli 2001 door de klachtencommissie gehoord. De klachtencommissie is door de IND niet in kennis gesteld van de brief van 30 maart 2001 van de sociaal geneeskundige van het OC-Zwolle.

7. Alvorens te worden gehoord, werd de contactambtenaar door de klachtencommissie in staat gesteld om schriftelijk te reageren op de klacht van verzoekster. Tijdens de hoorzitting deelde de voorzitter van de klachtencommissie het volgende mee over de schriftelijke reactie van de contactambtenaar:

“Toen ik uw schriftelijke reactie ontving, vond ik dat geen fraaie reactie.

(...)

Ik vind, als er een klacht komt en de bejegeningcommissie zegt dat zij een commissie bij elkaar gaat roepen, u dat wel onzin kunt vinden, maar de manier waarop u heeft gereageerd, voornamelijk door de genoemde punten als onzin te bestempelen, vind ik te kort door de bocht. Daarmee doet u en de commissie en de klaagster geen recht. Het komt voor als een vooringenomen houding. Ik vind dat niet fraai.”

8. Na de hoorzitting van de klachtencommissie met de contactambtenaar is de klacht van verzoekster door de IND bij brief van 10 augustus 2001 op alle onderdelen ongegrond verklaard. De IND verwijst in die brief onder meer naar de volgende overwegingen van de klachtencommissie:

“Met betrekking tot het tweede klachtonderdeel dient naar het oordeel van de commissie in zijn algemeenheid en met in achtneming van de persoon van de asielzoeker een hoornedewerker tijdens een nader gehoor zo veel mogelijk door houding, gedrag en door de wijze waarop hij zijn vragen stelt een zodanige sfeer te creëren dat het asielrelaas van de betrokkene optimaal tot zijn recht kan komen. Dat vereist dat hij de betrokkene zo min mogelijk bevooroordeeld en respectvol tegemoet treedt. Dat betekent voorts dat hij zich zo veel mogelijk dient te onthouden van gedragingen of vraagstellingen waardoor getwijfeld kan worden aan diens neutrale houding ten opzichte van het asielrelaas van betrokkene. Bovendien is het van groot belang dat de hoornedewerker door middel van verbale en non verbale uitingen in staat is de betrokkene zo veel mogelijk op zijn gemak te stellen. Daarnaast is het uiteraard de taak van de hoornedewerker het relaas van de asielzoeker zo juist en zo volledig mogelijk te verslaan. Ten einde misverstanden en/of ongerijmdheden te vermijden dient hij - wanneer hij twijfelt aan de juistheid en/of volledigheid van de verklaring - meer specifieke vragen te stellen, zijn vragen te herformuleren of betrokkene te confronteren met mogelijke tegenstrijdigheden en/of onvolledigheden in zijn verhaal. Deze werkwijze kan in voorkomende gevallen met zich meebrengen dat betrokkene het gevoel bekruipt dat aan diens verklaring op dat punt geen geloof wordt gehecht. Dat is gegeven het vorenstaande in een aantal gevallen in feite onvermijdelijk. Het gevoel van een asielzoeker dat aan diens verklaring geen geloof wordt

gehecht zal zich echter zeker manifesteren op het moment dat de betreffende hoornedewerker zich bedient van suggestieve of tendentieuze vragen of wanneer hij de antwoorden van de betrokkene voorziet van een negatieve kwalificatie. Bij betrokkene kan dan licht het gevoel ontstaan dat hij niet onbevooroordeeld en respectvol tegemoet wordt getreden, maar dat de beslissing over zijn asielaanvraag bij wijze van spreken reeds is genomen. Van dit type vraagstelling en van kwalificaties dient de hoornedewerker zich dus zo veel mogelijk te onthouden aangezien het een optimale weergave van het asielrelaas van betrokkene in de weg staat.

Wat dit klachtonderdeel betreft moet geconstateerd worden dat de verklaringen van betrokkene en die van (de betreffende contactambtenaar; No.) haaks op elkaar lijken te staan. In de beleving van betrokkene is zij onheus bejegend terwijl blijkens de verklaringen van (de betreffende contactambtenaar; No.) hiervan beslist geen sprake is geweest. De commissie acht het in het licht van het bovengeschetste algemene kader waarbinnen een hoornedewerker dient te handelen niet aannemelijk dat betrokkene door (de betreffende contactambtenaar; No.) respectloos, bevooroordeeld of intimiderend tegemoet is getreden. Noch het nader gehoor, noch het ter zitting van deze commissie door (de betreffende contactambtenaar; No.) verklaarde bieden hiervoor aanknopingspunten. Dat betekent dat (de betreffende contactambtenaar; No.) ook op dit onderdeel geen verwijt van onbehoorlijk handelen kan worden gemaakt. Dit onderdeel van de klacht wordt eveneens ongegrond verklaard.”

B. Standpunt verzoekster

Het standpunt van verzoekster is weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

De Staatssecretaris van Justitie reageerde bij brief van 6 maart 2002 als volgt op de door de Nationale ombudsman bij de opening van het onderzoek aan haar gestelde vragen:

“1. Op grond waarvan laat u de verklaringen van de ambtenaar prevaleren boven die van verzoekster en acht u het onderdeel van de klacht over de bejegening door de hoorambtenaar niet gegrond?”

Door de klachtencommissie van de IND is geoordeeld dat de verklaringen van (verzoekster; N.o.) en de heer P. (de betrokken ambtenaar; N.o) haaks op elkaar lijken te staan. Aangezien (verzoekster; N.o.) niet gehoord wenste te worden in aanwezigheid van de heer P., kon geen directe confrontatie van standpunten plaatsvinden. Dat is in het kader van het onderzoek naar het feitencomplex op zichzelf spijtig en bemoeilijkt de oordeelsvorming.

Bij brief van 10 augustus 2001 heeft de commissie aangegeven dat noch het nader gehoor noch het ter zitting van de klachtencommissie behandelde aanknopingspunten bood om

aannemelijk te achten dat de heer P. klaagster respectloos, bevooroordeeld of intimiderend tegemoet zou zijn getreden. De commissie is van oordeel dat geen objectieve gegevens boven tafel zijn gekomen die de conclusie zouden kunnen rechtvaardigen dat de heer P. zich onbehoorlijk zou hebben gedragen. Dit, gevoegd bij de in de brief geschetste wijze waarop een nader gehoor ingericht dient te zijn en het ervaringsgegeven dat de heer P. niet eerder of later onderwerp is geweest van bejegeningklachten, heeft de commissie er toe gebracht de klacht ongegrond te verklaren.

Ik deel het oordeel van de klachtencommissie. Naar mijn mening dient een klacht gegrond te zijn op aspecten die verwijtbaar en objectief vast te stellen zijn.

Bij gebreke daaraan acht ik het vanuit een vertrouwen in de ambtenaren onder mijn verantwoordelijkheid en de maatregelen die de organisatie ter borging van dat vertrouwen neemt onjuist om het nadeel van de twijfel te geven aan de beklagde ambtenaar. Het zou naar mijn overtuiging te ver voeren om van een ambtenaar te vergen dat hij bewijst dat hij de vreemdeling correct heeft bejegend.

2. (...)

3. Tijdens het nader gehoor op 8 februari 2001 was volgens verzoekster naast de hoorambtenaar nog een andere ambtenaar aanwezig. Is deze ambtenaar ook gehoord door de klachtencommissie?

De andere ambtenaar waarover gesproken wordt en waarvan de aanwezigheid tijdens het nader gehoor door de heer P. wordt bevestigd, is niet door de klachtencommissie gehoord. De identiteit van deze ambtenaar is niet meer te achterhalen. Het komt regelmatig voor dat stagiairs en medewerkers, al dan niet op tijdelijke basis, bij wijze van kennismaking met de organisatie en het werk een nader gehoor bijwonen. Daarvan wordt geen registratie bijgehouden. Wel zou uit het verslag van het nader gehoor reeds moeten blijken dat een derde bij het gehoor aanwezig is geweest. Dat is in dit geval niet gebeurd. De betreffende ambtenaar is hierop gewezen.

4. De sociaal geneeskundige van het Onderzoekscentrum (OC) heeft bij brief van 30 maart 2001 gerapporteerd over, onder meer, de gevolgen voor verzoekster van het verloop van het nader gehoor op 8 februari 2001. Waarom wordt in de klachtafhandeling niet ingegaan op deze rapportage?

Het genoemde rapport was de commissie niet bekend. Het zat niet bij de stukken van het klachtdossier, een kopiedossier dat uitsluitend de stukken dient te bevatten die betrekking hebben op de ingediende klacht. (...)

Na de zitting van de commissie is gebleken dat het rapport in het asiendossier was opgenomen. Het rapport is dus abusievelijk niet gekopieerd ten behoeve van de klachtencommissie. Dat dit niet gebeurd is valt te betreuren aangezien het voor een

correcte oordeelsvorming van groot belang is dat de klachtencommissie kennis draagt van alle relevante stukken.

Overigens wordt in het rapport gesteld dat (verzoekster; N.o.) overstuur is geraakt na het nader gehoor. De inhoud van het rapport geeft echter geen reden te veronderstellen dat deze gemoedstoestand te wijten is geweest aan de wijze waarop zij door de heer P. zou zijn bejegend. Daarbij valt te bedenken dat de aard van het nader gehoor, zijnde een weergave van de oorzaken en aanleiding voor het vertrek uit het land van herkomst, steeds een emotionele belasting zal kunnen vormen voor de betreffende asielzoeker met onzekere en niet nagestreefde gevolgen voor de algemene gemoedstoestand.

Ik ben dan ook van oordeel dat het rapport niet tot een andere conclusie aanleiding geeft dan reeds door de klachtencommissie gesteld.

Concluderend kom ik tot het oordeel dat de klacht ongegrond dient te worden verklaard.”

D. REACTIE VERZOEKSTER

Verzoekster reageerde bij brief van 13 mei 2002 onder meer als volgt op de reactie van de Staatssecretaris van Justitie:

“De Staatssecretaris vindt het jammer dat mijn cliënte niet gehoord wilde worden door de klachtencommissie in het bijzijn van de heer P. Wellicht ten overvloede wijs ik er nogmaals op dat mevrouw onder behandeling van een maatschappelijk werkster is gesteld met als belangrijkste aanleiding haar ervaringen tijdens het nader gehoor. Het is mijns inziens dan ook alleszins begrijpelijk dat mijn cliënte niet nogmaals met de heer P. geconfronteerd durfde te worden. Mijn cliënte durfde eigenlijk niet eens een klacht in te dienen, zozeer voelde zij zich geïntimideerd.

(...)

De Staatssecretaris vindt het te ver gaan om het nadeel van de twijfel aan de beklaagde ambtenaar te geven. Nu de Staatssecretaris kennelijk meent dat er sprake is van twijfel, had de Staatssecretaris ook tot het oordeel kunnen komen dat er geen uitspraak kon worden gedaan over de gegrondheid van de klacht. Immers, nu is het nadeel van de twijfel aan mijn cliënte gegeven. Dit klemt temeer, nu haar asielaanvraag blijkens de betreffende beschikking onder meer is afgewezen omdat haar klacht door de klachtencommissie ongegrond is verklaard.

(...)

Conclusie

Vast staat dat een aantal zaken fout is gegaan. Mevrouw heeft zonder nadere informatie vier uur moeten wachten voordat zij gehoord werd. Er was een stagiaire bij het gesprek aanwezig die naderhand spoorloos verdwenen is. Bij de behandeling van de klacht is de medische verklaring niet betrokken. Voor wat betreft de gang van zaken tijdens het nader gehoor is het nu - mede door toedoen van de Staatssecretaris, aangezien de naam van de betreffende stagiaire niet bekend is - het woord van mijn cliënt tegen dat van de contactambtenaar. De Staatssecretaris geeft aan dat er sprake is van twijfel. Desondanks wordt de klacht zonder pardon ongegrond verklaard en wordt dat in de beschikking in de asielprocedure ook nog eens aan mijn cliënte tegengeworpen. Als er sprake is van twijfel dient de uitkomst van een klachtenprocedure te zijn dat er geen uitspraak kan worden gedaan. Als de klacht al ongegrond wordt verklaard, hoort dat geen rol te spelen in de asielprocedure, al was het alleen maar om de schijn te vermijden dat klachten niet objectief worden behandeld.”

Achtergrond

1)

Artikel 9:10

"1. Het bestuursorgaan stelt de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te worden gehoord.

2. Van het horen van de klager kan worden afgezien indien de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.

3. Van het horen wordt een verslag gemaakt."

2)

Memorie van Toelichting,

Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over de behandeling van klachten door bestuursorganen, kamerstuk 25 837 van het vergaderjaar 1997-1998:

“...*Artikel 9:10*

Dit artikel bevat het beginsel van hoor en wederhoor. De hoorplicht vormt een essentieel onderdeel van de schriftelijke klachtprocedure. Ook de Nationale ombudsman gaat daar van uit (zie bijv. het rapport van de nationale ombudsman van 30 juni 1989, AB 1990, m.nt. P.A.M. Mevis).

Het horen is om meerdere redenen van belang. Niet iedereen is even goed in staat zijn gedachten schriftelijke te formuleren. Daarom moet de gelegenheid worden geboden dat de klager zijn mening mondeling bij het bestuursorgaan naar voren brengt. Het horen kan er ook toe dienen om nadere informatie ter beschikking te krijgen. Door het horen van beide partijen bestaat de gelegenheid naar een oplossing te zoeken voor de problemen die ten grondslag liggen aan de klacht. Een belangrijke doelstelling is het herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur. Door uitwisseling van informatie en wederzijdse inzichten kan het vertrouwen van de klager in het bestuur worden versterkt, ook als hij geen gelijk krijgt. Toepassing van het uitgangspunt van hoor en wederhoor dient voorts de waarheidsvinding. De klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, dienen beiden in de gelegenheid te worden gesteld op elkaars standpunten te kunnen reageren...”