



Rapport

Datum: 15 december 2008
Rapportnummer: 2008/298

Klacht

Verzoekers klagen erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) hun verzoeken van 23 november 2007 respectievelijk 11 december 2007 om verplaatsing van de locatie van een hoorzitting van Hoofddorp dan wel Den Bosch naar Zwolle, heeft afgewezen.

Beoordeling

Inleiding

De gemachtigde van beide verzoekers diende bij de Nationale ombudsman twee inhoudelijk dezelfde verzoekschriften in over de weigering van de IND om de locatie van een hoorzitting te verplaatsen naar een locatie zo dicht mogelijk bij de plaats waar de gemachtigde zijn kantoor heeft gevestigd. De Nationale ombudsman heeft een onderzoek ingesteld naar deze twee klachten. Hierna volgt een beschrijving van de klachten, de reactie van de IND en het standpunt van de staatssecretaris van Justitie en tot slot de beoordeling van de klachten.

Bevindingen

1.1. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) plande in de zaak van verzoeker O. een hoorzitting op 17 januari 2008 in Hoofddorp. Verzoeker woonde in Assen en zijn gemachtigde hield kantoor in Groningen. Verzoekers gemachtigde diende op 23 november 2007 hierover een klacht in en verzocht de IND de hoorzitting, gezien de lange reistijd, te laten plaatsvinden in het IND kantoor te Zwolle.

1.2. Bij brief van 27 november 2007 liet de IND weten dat verzoekers klacht geen aanleiding was de hoorzitting te verplaatsen van Hoofddorp naar Zwolle. De klacht werd niet gegrond geacht omdat bij het maken van de afspraak door verzoekers gemachtigde geen omstandigheden naar voren waren gebracht die zich verzetten tegen de hoorzitting in Hoofddorp. De IND liet daarnaast weten dat het gezien het bestaan van specialistische units en van een specifieke productiecapaciteit niet altijd mogelijk is een hoorzitting te plannen op een voor betrokkenen meest gunstige locatie.

1.3. Verzoekers gemachtigde diende vervolgens een klacht in bij de Nationale ombudsman. Op 20 december 2007 legde de Nationale ombudsman de klacht voor aan de IND met de vraag of een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. Op 28 december 2007 liet de IND weten dat verplaatsing vanuit onder meer het oogpunt van efficiency onwenselijk was. In aanvulling hierop liet de IND op 25 januari 2008 weten dat als hoofdregel geldt dat de locatie waar de eerste beschikking is gemaakt ook het bezwaarschrift in die zaak afhandelt. Alle IND locaties hebben plaatsen en postcodes toegewezen gekregen die onder hun verzorgingsgebied vallen. In zijn algemeenheid geldt

dat alle locaties alle soorten zaken afhandelen. Maar voor een aantal bijzondere categorieën zaken, zoals bijvoorbeeld kennismigranten, wordt hierop een uitzondering gemaakt. Die zaken worden alleen op daartoe aangewezen locaties behandeld.

Alleen in uitzonderingsgevallen wordt een verzoek om verplaatsing van de hoorzittinglocatie gehonoreerd bijvoorbeeld bij een medische noodzaak of als een vreemdeling is gedetineerd. In dat laatste geval wordt de zaak overgedragen aan de locatie dichtbij de penitentiaire inrichting.

1.4. De staatssecretaris van Justitie gaf in haar reactie op de klacht aan dat de IND zelf mag bepalen waar een hoorzitting, gezien de organisatorische opzet van de IND, wordt gehouden tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden. Van bijzondere omstandigheden is in geval van verzoeker niet gebleken omdat alleen een lange reistijd niet als zodanig is aan te merken en bovendien geldt voor meer vreemdelingen en hun gemachtigden. Het lange reizen brengt weliswaar ongemakken met zich mee maar is, volgens de staatssecretaris, niet zodanig onoverkomelijk dat hier gesproken kan worden van een onbehoorlijke gedraging. In haar reactie verwees de Staatssecretaris naar een uitspraak van de Raad van State van 21 april 2006 waarin de Raad van State in een soortgelijke zaak oordeelde dat een lange reistijd op zich geen zodanig bijzondere omstandigheid is dat de IND om die reden de hoorlocatie zou moeten wijzigen.

De staatssecretaris achtte de klacht ongegrond.

1.5. Desgevraagd liet de staatssecretaris in haar reactie op de klacht weten dat de IND geen beleid kent als het gaat om telefonisch horen. Reden hiervoor is dat telefonisch horen niet voldoet aan de minimumeisen die in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) worden gesteld aan het horen in de bezwaarfase. Dit betekent dat een verzoek om telefonisch te worden gehoord ook steeds door de IND zal worden afgewezen. Wel is het mogelijk voor betrokkenen om een aantal vragen van de IND schriftelijk of telefonisch te beantwoorden indien de indiener van een bezwaarschrift heeft verklaard af te zien van het recht te worden gehoord.

1.6. Bij brief van 11 juni 2008 liet verzoekers gemachtigde weten te betwisten dat telefonisch horen in strijd zou zijn met de hoorplicht zoals omschreven in artikel 7: 2 van de Awb. Daarnaast gaf hij aan dat in sommige gevallen wel gehoor is gegeven aan het verzoek telefonisch te horen en wierp hij de vraag op waarom het niet mogelijk zou zijn de voorbereiding, indien nodig, elders in het land te laten plaatsvinden maar te horen op een IND locatie zo dicht mogelijk bij de betrokken vreemdeling en de gemachtigde. Bij brief van 18 september 2008 liet verzoekers gemachtigde de Nationale ombudsman weten dat in een andere zaak op zijn verzoek de IND wel akkoord is gegaan met het verplaatsen van de hoorzitting van Rijswijk naar Zwolle.

2. In de zaak van verzoekster M. verzocht haar gemachtigde de IND op 11 december 2007 om verplaatsing van de locatie van de hoorzitting van Den Bosch naar Zwolle. Dit verzoek werd door de IND afgewezen. Het standpunt van de staatssecretaris van Justitie in deze zaak is gelijk aan die in de zaak van verzoeker O. Hetzelfde geldt voor de reactie hierop van haar gemachtigde.

II. Beoordeling

3. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is. Dit impliceert dat een bestuursorgaan het eigen organisatiebelang mag laten prevaleren boven het subjectieve belang van de burger als blijkt dat hij objectief gesproken niet is benadeeld.

4. Het is begrijpelijk dat de IND, uit efficiency overwegingen, ervoor heeft gekozen om de hoorzittingen, te laten plaats vinden op het kantoor waar de zaak in eerste aanleg is behandeld. Daarnaast is er een aantal locaties waar bijzondere categorieën zaken worden behandeld. Dit heeft wel als consequentie dat in sommige gevallen de betrokkene en de gemachtigde niet naar het voor hen dichtstbijzijnde IND kantoor kunnen reizen maar zich moeten vervoegen bij een IND kantoor in een andere regio. Dat dit voor hen onhandig en tijdrovend is, brengt niet mee dat die keuze van de IND als onredelijk is aan te merken.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

5. In aanvulling hierop wordt nog het volgende overwogen. Tijdens het onderzoek is gebleken dat de IND uitzonderingen maakt op de hoofdregel dat wordt gehoord op het IND kantoor dat de zaak in behandeling heeft. Indien een vreemdeling is gedetineerd wordt de zaak overgedragen aan een locatie dicht bij die inrichting of vindt de hoorzitting plaats in een ruimte in de inrichting. Ook indien betrokkene medisch gezien niet ver kan reizen, wordt de zaak overgedragen naar een IND locatie dicht bij de woonplaats van betrokkene. Soms wordt een verzoek om verplaatsing van de hoorlocatie ook wel eens gehonoreerd zonder een, voor de gemachtigde, duidelijke reden. Voor verzoekers gemachtigde is niet duidelijk wanneer en waarom een verzoek om locatieverandering al dan niet wordt gehonoreerd.

Daarnaast is gebleken dat telefonisch horen door de IND wel mogelijk is maar dat dit in de visie van de IND niet in de plaats kan komen van de hoorplicht zoals die is opgenomen in de Awb. Dit betekent volgens de staatssecretaris dat alleen als de betrokkene afziet van het recht te worden gehoord en genoeg neemt met het schriftelijk en/of telefonisch beantwoorden van een aantal vragen kan worden afgezien van een hoorzitting. Het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht (Achtergrond, onder 2) is echter dat telefonisch horen onder bepaalde omstandigheden wel een goed alternatief kan zijn.

Bovenstaande is voor de Nationale ombudsman reden om de staatssecretaris in overweging te geven ervoor zorg te dragen dat het beleid dat door de IND wordt gehanteerd, over de locatiekeuze bij hoorzittingen en de mogelijke uitzonderingen daarop, openbaar wordt gemaakt. Daarnaast geeft de Nationale ombudsman in overweging om de invoering van de mogelijkheid van telefonisch horen in bezwaarzaken opnieuw in overweging te nemen.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, is niet gegrond.

AANBEVELING

De staatssecretaris van Justitie wordt in overweging gegeven ervoor zorg te dragen dat het beleid dat door de IND wordt gehanteerd over de locatiekeuze bij hoorzittingen en de mogelijke uitzonderingen daarop, openbaar wordt gemaakt. Daarnaast geeft de Nationale ombudsman in overweging om invoering van de mogelijkheid van telefonisch horen in bezwaarzaken opnieuw in overweging te nemen.

Onderzoek

Op 14 december 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer O. en mevrouw M., ingediend door de heer mr. R. van Asperen te Groningen, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

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

In het kader van het onderzoek werd de staatssecretaris van Justitie verzocht op de klachten te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

In het kader van het onderzoek werd betrokkenen verzocht op de bevindingen te reageren.

Vervolgens werd 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 van Justitie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De gemachtigde van verzoekers gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

Onder 1., dossier 2007.12855:

- klacht van verzoeker O. van 23 november 2007;
- reactie van de IND van 27 november 2007;
- verzoekschrift van 14 december 2007;
- standpunt van de staatssecretaris van Justitie van 25 april 2008;
- nadere reactie van verzoeker van 11 juni 2008.

Onder 2., dossier 2008.00126:

- verzoekschrift van 3 januari 2008;
- standpunt van de staatssecretaris van Justitie van 23 april 2008;
- nader reactie van verzoekster van 11 juni 2008.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht artikel 7:2 lid 1:

"Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord".

2. Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 1998 (Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1997-1998, 25 600 VI, nr. 46, betreffende kabinetsstandpunt over de evaluatie van Algemene wet bestuursrecht)

5.4 Tijdigheid, vormgeving en inrichting

(...)

3. Telefonisch horen. De wet geeft belanghebbende het recht om in een persoonlijk gesprek te worden gehoord. Om die reden is tijdens de parlementaire behandeling van de Awb gesteld dat telefonisch horen niet is toegestaan (PG Awb I, blz. 330). Bij twee-partijen-geschillen is telefonisch horen echter wel mogelijk indien de belanghebbende daarmee instemt, mits een en ander voldoende zorgvuldig geschiedt (aanbeveling 46). Nu ook belanghebbenden aan een telefoongesprek nogal eens de voorkeur geven boven de gang naar het kantoor van het bestuursorgaan, zou ook deze mogelijkheid vaker kunnen worden gebruikt. Bij meerpartijen-geschillen verzet het voorschrift dat belanghebbenden in beginsel in elkaars aanwezigheid worden gehoord (art 7:6) zich in de meeste gevallen tegen telefonisch horen, al zal dit in de toekomst door nieuwe technische mogelijkheden wellicht anders worden."