

# NIJMEGEN MIGRATION LAW WORKING PAPERS SERIES



2014/06

Kees Groenendijk

De Nationale ombudsman in  
vreemdelingenzaken: onderzoek al  
dan niet uit eigen beweging naar de  
uitvoering van de Vreemdelingenwet

ISSN            2212-7526

Nijmegen Migration Law Working Papers Series 2014/06

Centre for Migration Law  
Faculty of Law  
Radboud University Nijmegen  
P.O. Box 9049  
6500 KK Nijmegen  
The Netherlands

Editors            Carolus Grütters  
                         Ashley Terlouw

Lay-out            Hannie van de Put

Cover photo    Erik van 't Hullenaar

© 2014, Kees Groenendijk

url: <http://www.ru.nl/law/cmr/research/working-papers>

# DE NATIONALE OMBUDSMAN IN VREEMDELINGENZAKEN: ONDERZOEK AL DAN NIET UIT EIGEN BEWEGING NAAR DE UITVOERING VAN DE VREEMDELINGENWET

Kees Groenendijk\*

## Abstract

What has been the role of the National Ombudsman with regard to the handling of immigration cases by the IND and other authorities in the Netherlands over the last thirty years?

In this paper I will focus on two aspects of the work of the National Ombudsman.

Firstly, we look at the the 23 general investigations concerning the implementation of the Aliens Act the Ombudsman initiated himself. In which cases such investigations were initiated and on whose initiative? And what do we know about the practical effects of those investigations, the Ombudsman's reports and his recommendations?

The second aspect is the relationship between the Ombudsman and the Immigration and Naturalisation Service (IND): what do we know on the number of complaints about the IND, the manner in which successive Ombudsmen dealt with these complaints and the impact of their interventions? My answer to those questions is mainly based on the annual reports of the Ombudsman, an analysis of these reports and the scarce literature on this point.

## Keywords

ombudsman, immigration law, immigration and naturalization service (IND), complaints

## 1. Inleiding

Begin 1982 trad de Wet nationale ombudsman in werking en trad J.F. Rang als eerste ombudsman aan.<sup>1</sup> Die wet was, evenals de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet administratieve rechtspraak overheidsinstanties, het verlate product van de democratiseringsbeweging van de jaren zestig en zeventig. De eerste regeringsnota over het 'ombudsmanvraagstuk' dateerde van 1968.<sup>2</sup> De overheid in Nederland ging en gaat bij de uitbreiding van de rechtsbescherming van burgers niet over één nacht ijs. De opstellers van alle drie wetten hadden als doel een versterking van de positie van de burger ten opzichte van

---

\* Kees Groenendijk is emeritus hoogleraar rechtssociologie. Hij is veel dank verschuldigd aan mr. A. Stehouwer, substituut-ombudsman, en aan A. van Dijke en Y. Backx van het Bureau van de ombudsman bij het opsporen van rapporten en jaarverslagen en de dossiers over die rapporten. Dit paper is eerder verschenen in: K. Groenendijk et al., *Issues that Matter. Mensenrechten, minderheden en migranten. Liber amicorum voor prof. mr. R. Fernhout*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, p. 269-281.

1 J.F. Rang vervulde dit ambt van 1 januari 1982 tot 1 april 1987, M. Oosting van 1 oktober 1987 tot 1 oktober 1999, ,, Fernhout van 1 oktober 1999 tot 1 oktober 2005 en A.F.M. Brenninkmeijer sinds 1 oktober 2005.

2 *Kamerstukken II 1968-1969, 9925.*

de overheid. Alle drie wetten zijn ook voor de rechtspositie van vreemdelingen van groot en blijvend belang geweest. Toen de eerste ombudsman aantrad, werkte Roel Fernhout bij de Rechtenfaculteit van de VU en moest hij nog aan zijn mooie Nijmeegse proefschrift over het Nederlandse asielrecht beginnen.

Wat is de betekenis van de Nationale ombudsman voor de bejegening van vreemdelingen door overheidsinstanties in de afgelopen dertig jaar geweest? Vreemd genoeg zijn er allerlei boeken en artikelen over de betekenis van de ombudsman voor de politie, bij detentie of in belastingzaken,<sup>3</sup> maar ontbreken zulke publikaties over het werk en de rapporten over vreemdelingenzaken. Een artikel van Roel Fernhout over de ombudsman en de asielprocedure, geschreven een jaar nadat hij tot Nationale ombudsman was benoemd, vormt de eenzame uitzondering.<sup>4</sup> Dat is opmerkelijk gezien het grote aandeel van asiel- en vreemdelingenzaken in het werk van de ombudsman. Daarvan getuigen de meer dan 150 rapporten van de ombudsman in vreemdelingenzaken die in jurisprudentie-media werden gepubliceerd.<sup>5</sup> In deze bijdrage wil ik aandacht besteden aan twee aspecten van dat werk van de Nationale ombudsman. Eerst komen de onderzoeken uit eigen beweging over de uitvoering van de Vreemdelingenwet aan de orde. In welk soort zaken werden die onderzoeken ingesteld en op wiens initiatief? En wat weten we over het effect van die onderzoeken, de rapporten en aanbevelingen in de werkelijkheid van alle dag? Het tweede aspect is de relatie tussen de ombudsman en de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND): wat weten we over het aantal klachten over de IND, over de wijze waarop de achtereenvolgende ombudslieden daarmee zijn omgegaan en over het effect van die interventies? Mijn antwoord op die vragen is met name gebaseerd op de eigen jaarverslagen van de ombudsman, een analyse van de betreffende rapporten en de schaarse literatuur op dit punt.

---

3 Bijv. J. Naeyé (red.), *Nationale ombudsman en politie, Jaarboek 1991*, Arhem 1992, Y. van der Vlugt, *De Nationale Ombudsman en behoorlijk politie optreden*, diss. Leiden, Den Haag: Boom/Lemma 2011, A. Brouwer, *Met recht behoorlijk ingesloten: een analyse van de uitspraken van de Nationale ombudsman op detentierechtelijk terrein van 1988-1997*, diss. Utrecht, Deventer: Gouda Quint 1998 (Pompe reeks dl. 26) en J.A. Smit, *Nationale Ombudsman en fiscaliteit*, Deventer: FED 1992 (Fed's actualiteiten nr. 18).

4 R. Fernhout, 'De Nationale ombudsman en de asielprocedure', in: R. Bruin & A. Terlouw (red.), *Wederzijds wantrouwen: de asielzoeker, de staat en de waarheid*, Amsterdam: Amnesty International 2001, p. 174-188; zie ook de pittige noten van Fernhout onder rapporten van zijn voorganger in RV 1995. 19 en RV 1996, 19.

5 In *Rechtspraak Vreemdelingenrecht* werden vanaf 1983 in totaal 93 rapporten gepubliceerd, in *Jurisprudentie Vreemdelingenrecht* 36 rapporten van 1997 t/m 2012 en op *Migratieweb* meer dan 150 rapporten.

## 2. Onderzoeken uit eigen beweging

Vanaf het begin voorzag de wet in de bevoegdheid van de ombudsman om niet alleen naar aanleiding van klachten te reageren maar ook uit eigen beweging onderzoek in te stellen. Artikel 15 Wet N.o. bepaalde: 'Tenzij artikel 16 van toepassing is, is de ombudsman bevoegd uit eigen beweging een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen.' Sinds 2005 staat deze bepaling in art. 9:26 Awb.<sup>6</sup> Tijdens de parlementaire behandeling van art. 15 Wet N.o. werd aan deze bepaling geen woord vuil gemaakt. In 1998 heeft de Tweede Kamer bij het opnemen van de bepaling over de ombudsman en zijn taken in art. 78a Grondwet bij amendement de bevoegdheid van de ombudsman om uit eigen beweging onderzoek in te stellen uitdrukkelijk ook constitutioneel verankerd.<sup>7</sup> De Tweede Kamer liet hiermee blijken veel betekenis te hechten aan die bevoegdheid.

In ruim dertig jaar (1982-2012) heeft de ombudsman in totaal bijna 120 onderzoeken uit eigen beweging rapport uitgebracht. Uit onderstaande tabel blijkt dat die onderzoeken ongelijk zijn verdeeld in de tijd. Aanvankelijk werd dit instrument praktisch niet gebruikt. De eerste ombudsman (Rang) verrichte vijf keer onderzoek uit eigen beweging. Een van die onderzoeken werd ingesteld naar aanleiding van een krantenbericht over een Nederlander die door de vreemdelingendienst ten onrechte twee dagen in vreemdelingenbewaring werd vastgehouden. Zijn opvolger Oosting meldde in het eerste jaarverslag na zijn aantreden dat voortaan 'meer gericht en actief' gebruik gemaakt zou worden van deze bevoegdheid.<sup>8</sup> Hij heeft dat voornemen daadwerkelijk uitgevoerd: in 1989 werden zeven rapporten van onderzoek uit eigen beweging uitgebracht en in de vier jaar daarna samen nog 23 keer.<sup>9</sup> Gedurende zijn tweede ambtstermijn werden jaarlijks een of twee van dergelijke rapporten uitgebracht.

---

6 Wet 3 februari 2005, *Stb.* 71. Alleen de verwijzing naar art. 16 is vervangen door een verwijzing naar art. 9:22 Awb.

7 Amendement Luchtenveld c.s., *Kamerstukken II 1997/1998*, 25313, nr. 7.

8 *Jaarverslag 1988*, *Kamerstukken II 1988-1989*, 21075, nr. 2, p. 83.

9 Het jaarverslag 1991 meldt dat er in de tien jaren 1982-1991 in totaal 30 rapporten op basis van onderzoek uit eigen beweging zijn uitgebracht, *Kamerstukken II 1991-1992*, 22550, p. 46. In de jaarverslagen kon ik slechts 25 van zulke rapporten vinden.

**Rapporten op basis van onderzoek uit eigen beweging (1982-2012)**

<i>Jaar</i>	<i>totaal</i>	<i>Onderzoeken naar uitvoering van de Vreemdelingenwet</i>
1982	geen	
1983	geen	
1984	1	geen
1985	3	1 1985/129 - Nederlander gedetineerd met oog op uitzetting
1986	geen	
1987	1	geen
1988	geen	
1989	7	2 1989/225 - beginseltoestemming buitenlandse pleegkinderen 1989/854 - cellen Kmar in Badhoevedorp
1990	6	geen
1991	7	geen
1992	6	geen
1993	4	geen
1994	2	1 1994/291 - vreemdelingenbewaring niet gemeld aan advocatenpiket
1995	2	1 1995/6 - sociale bewaring
1996	2	1 1996/600 - Toezicht IND onvoldoende
1997	1	geen
1998	2	1 1998/350 - Kwaliteit individuele ambtsberichten
1999	1	geen
2000	0	geen
2001	2	1 2001/081 - Verblijfsomstandigheden in aanmeldcentra
2002	4	2 2002/386 - Leefijdsonderzoek AMA's 2002/110 - Behandelingsduur asielaanvragen 1F-ers
2003	6	2 2003/385 - IND en rechterlijke uitspraken 2003/160 - Onderzoek vreemdelingendiensten
2004	2	geen
2005	3	2 2005/177 - Zorgen over IND 2005/176 - Behandelingsduur Reguliere verblijfsvergunning door IND
2006	7	1 2006/230 - 100% controles Schiphol (zie ook rapport 2006/001)
2007	9	4 2007/200 - Kwaliteit individuele ambtsberichten 2007/125 - 100% controles Schiphol 2007/060 - Afgifte van identiteitsdocumenten (W2) door IND 2007/040 - Presentatie ex-asielzoekers (aan buitenlandse vertegenwoordigers)
2008	5	1 2008/290 - Zoekgeraakte documenten
2009	8	geen
2010	9	1 2010/115 - Toegang verboden (over het Schengen Informatie Systeem)
2011	8	1 2011/135 - Inburgering in het buitenland
2012	7	1 2012/105 - Vreemdelingenbewaring, strafregime of maatregel uitzetting
<b>Totaal</b>	<b>115</b>	<b>23</b>

Volgens de jaarverslagen in die periode werd het middel slechts 'spaarzaam' of 'bij uitzondering' gebruikt. Als redenen werden genoemd: onderzoek naar aanleiding individuele klachten had voorrang, het gebrek aan onderzoekscapaciteit en individuele klachten kunnen soms ook worden gebruikt om een structureel probleem te onderzoeken en daarover aanbevelingen te doen.<sup>10</sup> Deze

<sup>10</sup> Jaarverslag 1989, Kamerstukken II 1989-1990, 21478, nrs. 1-2, p. 102.

omstandigheden deden zich ook voor 1989 al voor. Er zullen dus nog wel andere oorzaken voor deze terugloop zijn geweest.

Fernhout brengt verandering in die praktijk. Kort na zijn aanstelling organiseert hij binnen het bureau een interne discussie over de onderzoeksinstrumenten van de ombudsman. Besloten wordt 5% van de onderzoekscapaciteit te reserveren voor onderzoeken uit eigen beweging. De aankondiging dat dit instrument meer gebruikt gaat worden en het rapport over het onderzoek uit eigen beweging naar de omstandigheden in de aanmeldcentra voor asielzoekers roepen weerstand en kritiek op in de Tweede Kamer, de media en in de vakliteratuur.<sup>11</sup> In het jaarverslag over 2001 constateert Fernhout dat dit voor-nemen 'hier en daar vragen heeft opgeroepen', waarna hij geduldig uitlegt dat dit een onbetwiste bevoegdheid van de ombudsman is, die juist ook voor het blootleggen van structurele misstanden kan worden gebruikt.<sup>12</sup> Een jaar later onderscheidt hij in zijn jaarverslag drie situaties waarin de ombudsman dit instrument gebruikt: (1) als in de media of anderszins wordt geconstateerd dat sprake is van een structureel probleem in de uitvoeringspraktijk en een vooronderzoek dat vermoeden bevestigt, (2) als er veelvuldig klachten over hetzelfde onderwerp worden ingediend (in 2000 ontving de ombudsman 57 klachten over niet-naleving van rechterlijke uitspraken door de IND; dat vormde de aanleiding voor een onderzoek uit eigen beweging), en (3) als bij de behandeling van een individuele klacht een structureel probleem boven water komt (een klacht over de tolken bij het nader gehoor in asielzaken leidde tot een veel ruimer onderzoek uit eigen beweging).<sup>13</sup>

De huidige ombudsman Brenninkmeijer is doorgegaan op de door zijn voorganger ingeslagen weg. Oosting verwoordde dat als volgt: 'De al door R. Fernhout ingezette uitbouw van onderzoek uit eigen beweging kreeg krachtige nieuwe impulsen, mede op aandringen van de Tweede Kamer in de benoemingsprocedure.'<sup>14</sup> Het aantal onderzoeken uit eigen beweging is intussen meer dan verdubbeld. Onder Fernhout (2000-2005) werd gemiddeld over drie onderzoeken uit eigen beweging per jaar gerapporteerd. Onder Brenninkmeijer (2006-2012) ligt het jaarlijks gemiddelde op zeven. Bijna de helft (54) van alle met een rapport afgesloten onderzoeken uit eigen beweging werd onder de huidige ombudsman uitgebracht.

---

11 Zie o.a. M.L.M. Hertogh, 'De onzekere toekomst van de Nationale ombudsman "nieuwe stijl"', *NJB* 2002, p. 113-117.

12 *Jaarverslag 2001, Kamerstukken II 2001-2002*, 28260, nrs. 1-2, p. 15.

13 *Jaarverslag 2002, Kamerstukken II 2002-2003*, 28625, nrs. 1-2, p. 31

14 M. Oosting, 'De lange weg van de Nationale ombudsman', in: A. Brenninkmeijer e.a. (red.), *Werken aan behoorlijkheid, De Nationale ombudsman in zijn context*, Den Haag: Boom 2007, p. 249-268, op p. 256; waarschijnlijk doelt Oosting hier op de opmerking van het Kamerlid Wolfson, *Kamerstukken II 2004-2005*, 30052, nr. 2.



## 2.1 Onderzoeken uit eigen beweging in vreemdelingenzaken

In de afgelopen drie decennia hield 20% van alle onderzoeken uit eigen beweging verband met de uitvoering van de Vreemdelingenwet. In de twaalf jaar voor 1994 verrichtte de ombudsman slechts drie keer een onderzoek op dit terrein. Vanaf 1994 nam de aandacht voor vreemdelingenzaken duidelijk toe: bijna elk jaar zijn er een of meer onderzoeken uit eigen beweging op dit terrein. Uit de tabel blijkt ook dat bepaalde thema's bij herhaling aanleiding tot dergelijke onderzoeken hebben gegeven: vreemdelingenbewaring en de 100% controles op Schiphol en de individuele ambtsberichten in asielzaken. Kennelijk ging of gaat het hier om hardnekkige problemen.

## 2.2 De aanleiding of initiator?

Wat vormde de aanleiding voor deze onderzoeken? In de jaarverslagen worden de volgende aanleidingen bij herhaling genoemd: berichten in kranten of andere media, melding door derden, verzoeken van de Tweede Kamer bij motie of bij brief van een Kamercommissie, uit onderzoek van individuele klachten blijkt dat sprake is van een structureel probleem, of er zijn veel individuele klachten over hetzelfde onderwerp. In hoeverre vormde deze vijf alternatieven de aanleiding voor de 24 onderzoeken uit eigen beweging in vreemdelingenzaken of spelen daar juist andere initiatoren een rol?

Meldingen of klachten van particuliere organisaties en individuele klachten die op een structureel probleem duiden, vormen volgens de rapporten de meest voorkomende aanleidingen. Beide aanleidingen komen acht keer voor. Samen goed voor tweederde van alle onderzoeken uit eigen beweging op dit terrein. Organisaties spelen vooral vanaf 2006 een belangrijke rol. Vluchtelingenwerk Nederland wordt in één ouder rapport en drie recente rapporten als (mede-)initiator genoemd.<sup>15</sup> Migrantenorganisaties en de Commissie Meijers ieder twee keer.<sup>16</sup> De benoeming van Fernhout werd destijds bekritiseerd omdat hij bestuurslid van Amnesty International was geweest. Toch vormde een melding van Amnesty maar één keer de aanleiding voor een onderzoek uit eigen beweging, maar dat was tijdens de ambtstermijn van Oosting. Vluchtelingenwerk is een belangrijke initiator maar onder Fernhouts opvolger. Individuele klachten vormen de andere grote bron ook voor het onderzoek uit eigen beweging. De ombudsman gebruikt een of enkele klachten als aanleiding. In drie van de acht gevallen is het onderzoek uit eigen beweging in feite een gebundelde behandeling van een serie van individuele klachten over hetzelfde onderwerp. De stroom van klachten over de IND en de vreemdelingendiensten leidde bij herhaling tot onderzoek uit eigen beweging. Bovendien werden vier

---

15 Rapporten 1998/350, 2007/040, 2007/060 en 2011/135.

16 Rapporten 2006/230, 2011/135, 2007/200 en 2010/115.



onderzoeken uit eigen beweging ingesteld om na te gaan of een probleem waarover eerder op grond van een individuele klacht was gerapporteerd, nu daadwerkelijk was opgelost of niet. Dat was de aanleiding bij de onderzoeken naar de KMar-cellen in Badhoevedorp, de behandelingsduur van aanvragen van 1F-ers, niet-naleving van rechterlijke uitspraken door de IND en 100%-controles op Schiphol. Krantenberichten worden slechts in vier rapporten als aanleiding genoemd<sup>17</sup> en komen na 1989 niet meer voor als zodanig, tenzij mogelijk verhuld achter de vage aanduiding 'signalen'. Het is opmerkelijk dat geen van de onderzoeken uit eigen beweging het gevolg was van een vraag van de Tweede Kamer. De Kamer vroeg de ombudsman wel op andere terreinen een onderzoek uit eigen beweging in te stellen.<sup>18</sup> Kennelijk wil de Kamermeerderheid die de regering steunt haar 'eigen' bewindspersonen op dit politiek gevoelige terrein liever niet voor de voeten lopen. Dat is een extra aanwijzing voor het nut van de onafhankelijkheid van de ombudsman ook van de Tweede Kamer. Wel noemt de ombudsman in verschillende rapporten dat het onderwerp van zijn onderzoek uit eigen beweging ook bij herhaling in de Kamer aan de orde is geweest. Deze ombudsmanrapporten leiden vaak tot debat in de Tweede Kamer. Daarop kom ik nog terug.

### **2.3 Duur van het onderzoek en lengte van de rapporten**

De eerste onderzoeken uit eigen beweging namen zeer veel tijd in beslag: meestal meer dan een jaar. Onder Fernhout werd die duur teruggebracht tot acht à tien maanden, met als uitschieter het rapport over het leeftijdsonderzoek bij minderjarige asielzoekers dat bijna twee jaar duurde. Onder Breninkmeijer nam de duur nog iets verder af in de gevallen waar een begintijdstip wordt genoemd, in meerdere rapporten staat niet vermeld wanneer het onderzoek begon.

De eerste rapporten over onderzoek uit eigen beweging op dit gebied waren opmerkelijk kort (6-13 pagina's). Vanaf 1995 groeien de rapporten uit tot boekwerken van 100-300 bladzijden. Het onderzoek naar het (dis)functioneren van de vreemdelingendiensten in 2003 spant de kroon met 537 pagina's. Fernhout noemt die lengte 'nadelig voor de efficiënte doorwerking'.<sup>19</sup> Sinds 2006 hebben de meeste rapporten een bescheidener omvang, zo tussen de 30 en 80 bladzijden. De ombudsman heeft hier een dilemma. Voor de onderbouwing van zijn oordeel is gedetailleerde weergave van de feiten en standpunten essentieel. De leesbaarheid en het bereiken van een groter publiek vereist echter bondigheid. Een samenvatting kan dit probleem oplossen,

---

17 Rapporten 1985/129, 1994/291/, 1995/6 en 1998/350.

18 Bijv. *Jaarverslag 1999*, p. 16 en *Jaarverslag 2006*, p. 55.

19 Noot onder rapport 1996/600 in *RV 1996*, 19.

maar dan dient die wel te verwijzen naar de punten in het rapport waar de onderbouwing kan worden gevonden. Beknopte beschrijvingen van casus in een kadertje zijn geschikt als illustratie en aandachttrekkers. Maar die kadertjes kunnen een duidelijke weergave van de gevonden feiten niet vervangen.

#### **2.4 Over welke onderwerpen?**

Vooraf in de eerste vijftien jaar waren vormen van vrijheidsbeneming het onderwerp van veel onderzoeken uit eigen beweging in vreemdelingenzaken. Vanaf 1998 zijn verschillende aspecten van de asielprocedure zeven keer het voorwerp van dergelijk onderzoek geweest. Het merendeel van de onderzoeken was gericht op het functioneren van de IND (tien keer) en van de vreemdelingendiensten (voor 2004 vijf keer). Meestal richt de ombudsman zich op de positie van mensen in zwakke posities, zoals gedetineerde vreemdelingen, minderjarige asielzoekers, asielzoekers die geen verblijfsvergunning krijgen omdat ze van oorlogsmisdaden worden verdacht, maar om die reden ook niet kunnen worden uitgezet (naar het betreffende artikel in het Vluchtelingenverdrag '1F-ers' genoemd) of gezinsleden in het buitenland die door de inburgeringstest van gezinshereniging worden uitgesloten. Een aantal onderzoeken betreft ook de samenwerking of het gebrek daaraan tussen verschillende betrokken overheidsinstanties; voorbeelden zijn de onderzoeken naar de kwaliteit van de ambtsberichten, naar de 100%-controles op Schiphol en naar zoekgeraakte documenten.

#### **2.5 Uitkomsten en effecten**

In de eerste drie van de 23 rapporten van onderzoek uit eigen beweging op het terrein van vreemdelingenzaken kwam de ombudsman tot het oordeel dat de onderzochte gedraging behoorlijk of niet onbehoorlijk was. De betreffende rapporten werden in 1985 en in 1989 (2x) uitgebracht. In twee van die drie rapporten bleek wel dat de vreemdelingenpolitie de burger beschermende normen in de Vreemdelingenwet niet had nageleefd. In alle volgende rapporten is de conclusie dat de gedraging van het overheidsorgaan in verschillende mate en omvang niet behoorlijk is. Die uitkomst is niet verrassend. De ombudsman maakt gebruik van zijn bevoegdheid als er duidelijke aanwijzingen zijn van een structureel probleem. Soms doet hij daarom eerst een vooronderzoek om na te gaan of het vermoeden van een misstand gegrond is.

In geen van de drie eerste gevallen deed de ombudsman een aanbeveling. In de andere rapporten stond praktisch altijd een aanbeveling aan de betrokken bestuursorganen. De uitzondering op die regel waren twee rapporten over de gebundelde afdoening van een groot aantal individuele klachten en twee

rapporten waarin de naleving van in eerdere rapporten gedane aanbevelingen werd gecontroleerd.<sup>20</sup>

Een antwoord op de vraag wat er in de praktijk met die aanbevelingen gebeurt, vereist gecompliceerd onderzoek om causale verbanden te reconstrueren. Dat onderzoek is lastig omdat de rapporten van de ombudsman in een wereld vol andere actoren landen. Die rapporten zullen zelden de enige factor zijn die het gedrag van bestuursorganen beïnvloeden. Soms treedt de gedragsverandering pas jaren later op. De volgende paragraaf is gebaseerd op informatie uit de twintig rapporten, de jaarverslagen, kamerstukken en de dossiers op de website van de ombudsman.<sup>21</sup>

Aanbevelingen vormen een goed aanknopingspunt omdat Oosting met de Tweede Kamer de afspraak maakte dat hij de naleving van de aanbevelingen systematisch zou controleren en aan de Kamer zou rapporteren als de naleving zijns inziens onbevredigend was. Fernhout bevestigde die afspraak.<sup>22</sup> Zo verwierf de ombudsman zich een stok achter de deur. Een stok die meestal al tijdens het onderzoek, nog voordat het rapport met de aanbevelingen gereed is, tot gedragsverandering bij bestuursorganen leidt, nadat zij door de ombudsman met de resultaten van zijn onderzoek zijn geconfronteerd. Het is goed voorstelbaar dat de bestuurders soms zelf ook schrikken van uitkomsten die zij niet verwacht hadden en al lopende het onderzoek inzien dat verandering van de praktijk gewenst of onvermijdelijk is.

Bijna alle aanbevelingen in de twintig onderzoeken hebben geleid tot wijziging in wet- of regelgeving, instructies of protocollen. Vaak ging het om veranderingen in procedures (de invoering van een klachtenregeling bij de IND, het instellen van een commissie van toezicht op het leeftijdsonderzoek van ama's, duidelijke regels over de presentatie bij buitenlandse vertegenwoordigingen, het uitbreiden van de mankracht en deskundigheid bij de behandeling van aanvragen van 1F-ers) of om verbeteringen van de leefomstandigheden (in de Aanmeldcentra en bij vreemdelingenbewaring). In drie rapporten maakt de ombudsman duidelijk dat geautomatiseerde databestanden niet alleen ten behoeve van de overheid kunnen worden gebruikt, maar ook om belangen of rechten van burgers te waarborgen. In veel gevallen paste het bestuursorgaan al tijdens het onderzoek haar gedrag aan. Daarvan wordt in zes rapporten expliciet melding gemaakt. Maar het gebeurde ook in andere gevallen. Over het in de pers en in de Tweede Kamer veel besproken rapport uit 2001 over de omstandigheden in de Aanmeldcentra, zegt de directeur van een van die

---

20 Rapporten 2005/177 en 2008/290 resp. 2003/385 en 2007/125.

21 Voor die dossiers zie <http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/dossiers> of [www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl).

22 Fernhout 2001 (nt 4 supra), p. 175 en Oosting 2007 (nt 14 supra) p. 265.

centra dat de betrokken ambtenaren van de IND gaande het onderzoek meelazen met de bevindingen van de ombudsman. 'Daar hadden we veel aan, we voerden direct al aanpassingen door.'<sup>23</sup>

Aandacht van de ombudsman kan door het betrokken ook als steun voor hun werk binnen de organisatie worden ervaren. De chef van de Amsterdamse vreemdelingenpolitie noemde dat effect van het rapport uit 2003 over de vreemdelingendiensten. 'We hadden al zo vaak onze zorgen geuit tegen de korpsleiding, de IND, de departementen en de andere ketenpartners, maar dat leverde enkel instemming op, er gebeurde niets. (...) Door het rapport kreeg die overheveling [van taken naar de IND] urgentie.'<sup>24</sup> Uit verschillende, vooral recente rapporten blijkt ook dat de ombudsman al tijdens het onderzoek met het bestuursorgaan in overleg gaat over gedragsveranderingen. Dergelijk overleg vergroot de kans dat de aanbevelingen hout snijden en dat ze worden nageleefd. Soms wordt dat overleg na het rapport op ambtelijke en op politiek niveau voortgezet, ook om te controleren of de toegezegde verandering inderdaad plaatsvindt en voldoende effect heeft. De follow-up van het onderzoek naar de inburgeringstoets in het buitenland is daarvan een voorbeeld.<sup>25</sup> Een enkele keer is het bereiken van overleg tussen verschillende betrokken overheidsinstanties het primaire doel van het onderzoek. Dat speelde bij het onderzoek naar kwijtgeraakte documenten.

In enkele gevallen duurde het inderdaad jaren voordat een aanbeveling werd opgevolgd. De toezichtcommissie op het leeftijdsonderzoek, de bodyscan bij de 100%-controle op Schiphol, de prompte naleving van rechterlijke uitspraken door de IND kwamen pas jaren na het rapport. De aanbeveling uit 2012 om het regime van de vreemdelingenbewaring wettelijk te regelen werd gevolgd door een toezegging van Staatssecretaris Teeven aan de Tweede Kamer in april 2013 dat later dat jaar een consultatie over een concept wetsvoorstel op dat punt zal worden opengesteld.<sup>26</sup>

### 3. De ombudsman in een veld vol andere actoren

De ombudsman ontleent zijn gezag aan de combinatie van gedegen onderzoek naar feiten en controleerbare toetsing van die feiten aan gespecificeerde

---

23 H. Klunder, geciteerd in: *Kritisch genoeg of te kritisch, 6 jaar Roel Fernhout als Nationale ombudsman*, Den Haag: Bureau Nationale Ombudsman 2005, p. 23.

24 L. Wilde, geciteerd in: *Kritisch genoeg of te kritisch, 6 jaar Roel Fernhout als Nationale ombudsman*, Den Haag: Bureau Nationale Ombudsman 2005, p. 53.

25 Zie de briefwisseling na rapport 2011/135 van de ombudsman met verschillende bewindspersonen in 2012 en 2013 op de website van de ombudsman en Fernhout 2001 (nt 4 supra), p. 183 over zijn overleg met de staatssecretaris van Justitie.

26 *Kamerstukken II 2012-2013, 19637, nrs. 1648-1650* en de brief van staatssecretaris Teeven aan de ombudsman van 4 juli 2013, zie het dossier over rapport 2012/105 op [www.nationaleombudsman-nieuws.nl/dossiers](http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/dossiers) onder 'vreemdelingen'.

behoorlijkheidsnormen over onderwerpen die vaak al in de politieke belangstelling staan of door zijn rapport op de politieke agenda komen. In alle drie aspecten is hij niet uniek. De combinatie is dat wel.

Er zijn ook andere feitenonderzoeker op dit terrein: journalisten, wetenschappers, mensenrechtenorganisaties, inspecties of de Algemene Rekenkamer. Soms vormen hun producten de aanleiding voor een onderzoek door de ombudsman. Soms worden die anderen ingeschakeld naar aanleiding van problemen die ook door de ombudsman zijn onderzocht. Zo verrichtte de Algemene Rekenkamer na aandrang van de Tweede Kamer op verzoek van Minister Verdonk in 2004/2005 onderzoek naar de problemen bij de IND na de overheveling van de taken van de vreemdelingendiensten naar de IND.<sup>27</sup> De ombudsman had over sommige van die problemen al eerder gerapporteerd en in een brief aan de Tweede Kamer op deze problematiek gewezen. In 2012 publiceerde de ombudsman het rapport van bovengenoemd onderzoek uit eigen beweging over de vreemdelingenbewaring. Dat rapport bevatte relatief weinig eigen onderzoek. Het was eerder een samenvatting en actualisering van feiten en problemen waarover anderen al eerder hadden gerapporteerd. Toch heeft dat rapport de urgentie van het probleem opnieuw duidelijk gemaakt en mogelijk ook de toezegging van de regering met nieuwe wetgeving te komen bespoedigd.

### **3.1 De ombudsman en de Tweede Kamer**

Tussen de Ombudsman en de Kamer bestaat een interessante wisselwerking. De Tweede Kamer benoemt de ombudsman en hij rapporteert ook aan de Kamer. De Kamer kan de ombudsman vragen een onderzoek in te stellen, maar we zagen al dat verzoeken van de Kamer op dit terrein tot nu toe zijn uitgebleven (par. 2.2). Dat een onderwerp al uitgebreid aandacht krijgt van de Tweede Kamer, kan een reden zijn om geen onderzoek uit eigen beweging te beginnen. Een rapport of een latere brief over niet-naleving kan dan leiden tot debat van de Kamer met de regering of tot een rondetafelgesprek tussen de Kamercommissie, de ombudsman en de bewindspersoon. De brandbrief die de ombudsman in augustus 2004 aan Tweede Kamer schreef over de problemen bij de IND, leidde tot een dergelijk tripartite gesprek in september en de verlening van de onderzoeksoopdracht aan de Rekenkamer een maand later.<sup>28</sup> Soms doet een ombudsmanrapport net die extra duit in het zakje die de regering er toe brengt aan een wens die al eerder vanuit de Kamer was uitgesproken maar niet was nagekomen, alsnog gevolg te geven. Een goed voorbeeld daarvan is het rapport over de afgifte van identiteitsdocumenten aan vreem-

---

<sup>27</sup> *Kamerstukken II* 2004-2005, 30240, nr. 2.

<sup>28</sup> Rapport 2005/176, p. 14.

delingen die hier tijdens hun procedure langere tijd rechtmatig maar zonder verblijfsvergunning zijn.<sup>29</sup>

### 3.2 De ombudsman en de rechter

Ook tussen ombudsman en rechter is sprake van verschillende vormen van interactie, ondanks de regel dat de ombudsman niet bevoegd is in situaties waar een beroep op de rechter is ingesteld of heeft open gestaan.<sup>30</sup> Ten eerste zijn rechterlijke uitspraken soms (mede) aanleiding om een onderzoek uit eigen beweging in te stellen omdat in de uitspraak een bepaald probleem wordt gesignaleerd. Dat kan mede aanleiding zijn geweest voor het onderzoek naar de kwaliteit van individuele ambtsberichten in asielzaken dat in 1997 werd begonnen. Lopende dat onderzoek deed de Rechtseenheidskamer uitspraak waarin eisen aan de totstandkoming van die ambtsberichten werden geformuleerd.<sup>31</sup> Bij dit onderzoek maakte de ombudsman uitvoerig gebruik van het rapport van het dossieronderzoek dat leden van het Stafbureau Vreemdelingenzaken van de Rechtbank Den Haag het jaar tevoren bij het ministerie van Buitenlandse Zaken hadden uitgevoerd.<sup>32</sup>

Omgekeerd komt het ook voor dat bij de rechter een beroep wordt gedaan op uitkomsten van het feitenonderzoek of het oordeel van de ombudsman. Op [rechtspraak.nl](http://rechtspraak.nl) zijn meer dan 400 uitspraken te vinden waarin naar de Nationale ombudsman wordt verwezen. In zijn rapport over de verblijfsomstandigheden van asielzoekers in aanmeldcentra constateerde ombudsman Fernhout onder meer dat de uitvoeringspraktijk daar vrijheidsontneming zonder wettelijke grondslag opleverde en daarom onbehoorlijk was. Anderhalf jaar later bevestigde het Hof Den Haag die conclusie in een arrest waarin die vrijheidsontneming onrechtmatig werd geoordeeld.<sup>33</sup> In het rapport over de 100%-controles op Schiphol in 2006 constateerde de ombudsman dat er geen wettelijke grondslag was voor de lijfsvisitatie door de douane bij die controles. Dat oordeel werd een jaar later bevestigd door de Hoge Raad.<sup>34</sup>

In de taakverdeling met de rechter zocht Fernhout de grenzen van de bevoegdheid van de ombudsman op. Hij onderzocht ook individuele klachten over gedragingen tijdens de procedure die mogelijk ook bij de rechter aan de orde hadden kunnen komen, zoals een klacht over een procesverteenwoordiger die onjuiste informatie zou hebben verstrekt en over het gehoor in de AC-procedure waarbij de asielzoeker niet door een vrouwelijke ambtenaar met een vrouwelijke tolk werd ge-

---

29 Rapport 2007/060 en *Jaarverslag 2007*, p. 56.

30 Zie verder Fernhout 2001 (nt 4 supra), p. 183 over de verschillen tussen de ombudsman en de rechter.

31 REK 16 april 1998, RV 1998, 5; JV 1998/74.

32 Rapport 1998/350, JV 1998/173 m.nt. R. Fernhout.

33 Rapport 2001/081 en Hof Den Haag 31 oktober 2002, RV 2002, 22; JV 2002/467.

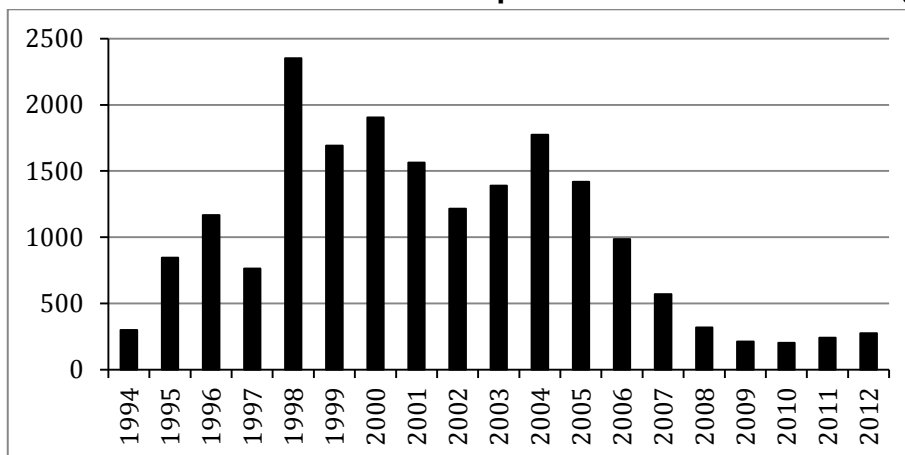
34 Rapport 2006/230 en HR 29 mei 2007, NJ 2008. 14.

hoord.<sup>35</sup> Ten slotte heeft Fernhout als ombudsman bijgedragen aan de naleving van rechterlijke uitspraken door de IND. De betreffende onderzoeken en rapporten in 2001 en 2003, waarin de strijdigheid van deze praktijk met de beginselen van de rechtsstaat werd benadrukt, hebben er sterk toe bijgedragen dat de IND haar praktijk van op grote schaal niet-naleving van rechterlijke uitspraken beëindigde. Hij schroomde niet op dit punt ook met rechters in overleg te treden.

#### 4. Klachten over de IND

In het boekje dat verscheen bij het afscheid van Fernhout als Nationale ombudsman noemde minister Verdonk, van 2003 tot 2006 Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie, de rapporten van de Nationale ombudsman 'interessant en afgewogen'. Wel voegde ze daaraan toe: 'Maar kunnen ze niet wat minder vaak over de IND gaan?'<sup>36</sup> Als we de ontwikkeling van de aantallen klachten over de IND sinds de oprichting van dat agentschap van het Ministerie van Justitie in onderstaande staafdiagramm bezien, wordt duidelijk waarom achtereenvolgende ombudslieden al dan niet uit eigen beweging veel onderzoek naar de IND hebben verricht.

**Aantal klachten over de IND bij de Nationale ombudsman (1994-2012)**



Bron: Jaarverslagen van de Nationale ombudsman.

Van 1982-1992 hadden de meeste klachten bij de ombudsman op dit terrein betrekking op de lange behandelingsduur van naturalisatieverzoeken en slechts een klein deel op aanvragen voor een verblijfs- of vestigingsvergunning. Het aantal klachten over naturalisaties verminderde sterk nadat de behandeling van die verzoeken begin jaren negentig grotendeels aan de gemeenten was overgedragen. Kort na de oprichting van de IND in 1994 maakte de ombudsman met de IND een afspraak over een speciale aanpak van klachten

<sup>35</sup> Rapport 2003/302 en 2004/232.

<sup>36</sup> R. Verdonk, geciteerd in: *Kritisch genoeg of te kritisch, 6 jaar Roel Fernhout als Nationale ombudsman*, Den Haag: Bureau Nationale Ombudsman 2005, p. 71.



over de IND. Klachten over de duur of wijze van behandeling werden direct aan aangewezen contactambtenaren van de IND voorgelegd. De IND had toegezegd binnen tien werkdagen aan de vreemdeling en aan de ombudsman te melden wat er n.a.v. de klacht was gedaan.<sup>37</sup> Gevolg was dat de ombudsman in 1994 de helft minder rapporten over vreemdelingenzaken uitbracht dan in het voorafgaande jaar. Sinds het rapport over het gebrek aan toezicht op de contactambtenaren in de asielpcedure voortdurend overleg geweest tussen de ombudsman en de IND over de oorzaak en de afhandeling van klachten.<sup>38</sup>

Toen het aantal klachten over de IND van 300 in 1994 toenam tot ruim 800 in 1995 adviseerde de ombudsman de IND een interne klachtenlijn te openen. Opheffing van die lijn in 1997 droeg bij tot piek van 2352 klachten in 1998. In dat jaar betrof 28% van alle klachten bij de ombudsman de IND. De overdracht van de taken door de vreemdelingendiensten aan de IND leidde opnieuw tot een sterke toename van het aantal klachten in 2004. Dat was voor de ombudsman aanleiding de in par. 3.1 genoemde brandbrief aan de Tweede Kamer te schrijven. Tot 2005 bleef het aantal klachten over de IND zeer hoog: tussen de 1.400 en 2.000 per jaar. Daarboven kwamen nog de honderden klachten over de vreemdelingendiensten. In 2005 werden naast de 1.400 klachten bij de ombudsman ook nog ruim 13.000 klachten bij de IND zelf ingediend. Ingrijpende veranderingen in de manier van werken, nauwe samenwerking met de SVB, een betere interne klachtenbehandeling, meer naleving van wettelijke beslistermijnen en ten dele ook een dienstverlenende opstelling (in 2007 moesten alle medewerkers een cursus 'Behoorlijk bestuur en dienstverlening' volgen), leidden tot een sterke vermindering van de klachten: van 1771 in 2004 tot 203 in 2010. De laatste jaren neemt het aantal klachten weer iets toe. In 2012 bracht de ombudsman maar zes rapporten over individuele klachten over de IND uit. Bijna driekwart van de in totaal 275 klachten in dat jaar werd met informatie of verwijzing afgedaan. Meestal omdat de ombudsman niet bevoegd is omdat er een rechtsmiddel openstaat of stond of omdat de klacht over het algemene beleid gaat. Een kwart van de klachten werd afgedaan door interventie van de ombudsman bij de IND. Het optreden van de ombudsman heeft niet alleen gedragsverandering bij de IND veroorzaakt (de lange behandelingsduur wordt veel minder vaak gebruikt als informeel selectiemechanisme), maar ook de eigen case-load van de ombudsman verminderd.

---

37 *Jaarverslag 1994*, p. 187/188. Over het gebruik van die interventiemethode ook op andere gebieden: J.J. van Dijk, F.L. Leeuw & R. Choenni, 'Klachtenprofielen, trefkansen en intermediairs, De Nationale ombudsman tussen 1985 en 2006', in Brennikmeijer e.a. 2007 (nt 14 supra), p. 304 e.v.

38 Fernhout 2001 (nt 4 supra), p. 178.

## 5. Enkele conclusies

Welke persoon ombudsman is, doet er toe. Fernhout en Brenninkmeijer hebben de bevoegdheid om onderzoek uit eigen beweging te doen in vreemdelingen-zaken niet alleen meer maar ook anders gebruikt dan hun twee voorgangers. Regelmatig gebruik van deze bevoegdheid stimuleerde particuliere organisaties om de aandacht van de ombudsman op andere problemen te vestigen. Verschillende onderzoeken uit eigen beweging over de IND leidden tot een oplossing voor structurele problemen en tot een aanmerkelijke afname van individuele klachten over de IND. De uitspraken van de ombudsman zijn juridisch niet bindend. Toch ze hebben gezag en effect door de combinatie van zorgvuldige feitenverzameling, overleg op alle niveaus met de betrokken overheidsinstanties en de aanbeveling die zo nodig door de Tweede Kamer 'hard' wordt gemaakt. De ombudsman heeft een unieke mogelijkheid om feiten te verzamelen over situaties, waar anderen (journalisten, wetenschappers, rechters of politici) daarvoor minder zijn geëquipeerd. Voorbeelden van succesvolle feitenverzameling op dit terrein zijn de rapporten over de individuele ambtsberichten, over de 100%-controles op Schiphol, over de registratie in het Schengeninformatiesysteem en over de inburgeringstoets in het buitenland. Uit dat laatste onderzoek bleek dat, anders dan aan de Tweede Kamer was toegezegd, ook in schrijnende gevallen nooit van die eis werd afgeweken. De combinatie van onderzoek en overleg biedt de kans op gedragsverandering zonder gezichtsverlies. Waar dat niet werkt kan de Tweede Kamer optreden. In de jaren 1998-2000 werden over de IND meer klachten ingediend dan over enige andere overheidsorganisatie. In 2003 stond de IND in de top drie van de klachtenveroorzakende overheidsinstanties. De laatste jaren bezet de IND, mede als gevolg van interventies van Roel Fernhout, een veel minder besamende elfde plaats in het klachtenklassement.