



Werkinstructie SUA

Openbaar

Aan	Directeuren IND
Van	Hoofddirecteur IND
Nummer & Titel	WI 2016/10 Horen in bezwaar
Kenmerk (decos)	INDUIT 16-2474
Hoofdtzaak	Regulier, Asiel, Nederlanderschap, Bestuursrecht
Vindplaats Informind	Regulier pre-MoMi / B1 Regulier Algemeen / Bezwaar en beroep / Werkinstructies & Procesoverstijgende thema's / Rechtsmiddelen / Informatie voor uitvoering
Publicatiedatum	23-12-2016
Geldig vanaf	23-12-2016
Geldig tot en met	23-12-2017

1. Aanleiding

Ter voorkoming van vernietiging van beslissingen op bezwaar door de rechterlijke macht, dan wel intrekking door Juridische Zaken (JZ), wegens schending van de hoorplicht als genoemd in artikel 7:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), is het van groot belang dat in één keer goed wordt beslist. De verouderde werkinstructie 2009/17 komt te vervallen en wordt vervangen door deze.

2. Hoorplicht

De hoorplicht vormt een essentieel onderdeel van de bezwaarschriftprocedure. Uitgangspunt is, gelet op artikel 7:2 Awb, dat als regel wordt gehoord en dat de belanghebbende het recht heeft om te worden gehoord. De daarop geldende uitzonderingen zijn beschreven in artikel 7:3 Awb.

In de toelichting op artikel 7:2 Awb is aangegeven wat volgens de wetgever de doelen en functies zijn van het horen in bezwaar:

- a. omdat niet iedereen in staat is zijn gedachten even goed schriftelijk te formuleren, moet de gelegenheid worden geboden dat de belanghebbende mondeling zijn mening bij het bestuursorgaan naar voren brengt;
- b. het horen kan ertoe dienen om nadere informatie ter beschikking te krijgen;
- c. door het houden van een hoorzitting bestaat de gelegenheid naar een oplossing voor de gerezen problemen te zoeken;
- d. door uitwisseling van informatie en wederzijdse standpunten kan het vertrouwen van de burger in de overheid – ook als hij geen gelijk krijgt – worden versterkt.

Een hoorzitting kan dienen als middel om tot een goed en volledig beeld van de situatie te komen wat nodig is voor een belangenafweging. Maar niet in alle gevallen waarin een belangenafweging plaatsvindt, hoeft gehoord te worden. Dat zal afhangen van wat is aangevoerd bij de aanvraag en in bezwaar, en van de motivering van het besluit in eerste aanleg.

Het horen bestaat niet uit louter het luisteren naar belanghebbenden (aanhoren), er kan ook op de belanghebbenden worden gereageerd (zie onder c). Dit wil overigens

niet zeggen dat het bestuursorgaan vooraf vragen gereed móet hebben. De hoorzitting kan ook enkel het doel dienen dat de vreemdeling zijn visie op de zaak kan geven.

3. Afzien van het horen

De hoofdregel is dat het bestuursorgaan de belanghebbenden in de gelegenheid stelt hun bezwaarschrift mondeling toe te lichten. Het bestuursorgaan kan dus slechts bij wijze van uitzondering van het horen afzien. Dit is ingevolge artikel 7:3 Awb het geval indien:

- a. het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is;
- b. het bezwaar kennelijk ongegrond is;
- c. de belanghebbende heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord;
- d. de belanghebbende niet binnen een door het bestuursorgaan gestelde redelijke termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht te worden gehoord, of
- e. aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad.

Deze gronden moeten blijken de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 7:3 Awb *restrictief* worden toegepast. Bij twijfel doet het bestuursorgaan er goed aan tot het horen over te gaan. Als extra waarborg dat niet lichtvaardig van het horen wordt afgezien geldt ingevolge artikel 7:12 Awb dat bij bekendmaking van de beslissing op bezwaar moet worden aangegeven op welke grond van het horen is afgezien.

De kwalificatie “kennelijk” is slechts bedoeld om aan te geven dat een hoorzitting achterwege blijft en hoort niet thuis in het dictum van het besluit op bezwaar.

3.1 Niet horen omdat het bezwaarschrift kennelijk niet-ontvankelijk is (artikel 7:3, aanhef en onder a, Awb)

Er is slechts basis om wegens niet-ontvankelijkheid van het horen af te zien indien daarover redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is. Het gaat hier met name om situaties waarin het verzuim genoemd in de artikelen 6:5 en 6:6 Awb, niet is hersteld na herstelverzuim geboden te hebben. Een termijnoverschrijding hoeft niet direct te leiden tot een kennelijk niet-ontvankelijk bezwaar; er kan immers sprake zijn van een verschoonbare termijnoverschrijding.

3.2 Niet horen wegens kennelijke ongegrondheid (artikel 7:3, aanhef en onder b, Awb)

De beslissing om met toepassing van artikel 7:3, aanhef en onder b, Awb van horen af te zien, dient te worden genomen op grond van hetgeen in het bezwaarschrift is gesteld. Dat niet op voorhand valt uit te sluiten dat een vreemdeling tijdens een hoorzitting wellicht alsnog nieuwe gezichtspunten zou aanvoeren, doet niet af aan de mogelijkheid om van horen af te zien¹.

¹ [AbRS 27 januari 2016, 201504005/1](#)

Van een kennelijk ongegrond bezwaar is sprake indien er op voorhand redelijkerwijs geen twijfel over mogelijk is dat de bezwaren niet kunnen leiden tot een andersluidend besluit².

Hierbij kan aan de volgende situaties worden gedacht:

a. Het bezwaar is mager gemotiveerd. Te denken valt aan het enkele betoog dat de beslissing in strijd is met de artikelen 3:2 en 3:4 Awb, de Wet of de Grondwet zonder dat dit nader onderbouwd is. Ook het louter tegenspreken van onderdelen van de primaire beschikking zonder dat dit wordt geconcretiseerd is onvoldoende voor de conclusie dat moet worden gehoord.

b. Door (of namens) de vreemdeling worden in bezwaar slechts feiten en omstandigheden gesteld die voorafgaand aan de bezwaarprocedure reeds afdoende door het bestuursorgaan waren onderzocht en er worden geen nieuwe gezichtspunten dan wel argumenten naar voren gebracht. De inhoud van het bezwaar is dan slechts een herhaling van zetten omdat het geen nieuwe feiten en omstandigheden bevat.

Hierbij kan gedacht worden aan de situatie dat de IND de wederpartij bij het completeren van de aanvraag aan het loket al uitgebreid heeft gesproken over de zaak, waarbij de wederpartij in de gelegenheid is gesteld om feiten en omstandigheden naar voren te brengen die betrokken moeten worden bij de beoordeling van de aanvraag.

Nieuwe afwijzingsgrond

Daarnaast moet in bezwaar een reëel primair besluit voorliggen met een goede motivering. De afwijzingsgronden die aan het besluit ten grondslag zijn gelegd zijn eveneens van belang. In het geval in de bezwaarfase een nieuwe afwijzingsgrond wordt geconstrueerd, dan moet de vreemdeling zich daar wel voorafgaand aan het besluit op bezwaar over kunnen uitlaten. Een hoorzitting kan daar een geschikt instrument voor zijn. Horen ligt in zo een situatie in ieder geval in de rede indien de enige afwijzingsgrond in primo, in bezwaar wordt vervangen door een andere afwijzingsgrond. Dit betekent ook dat wanneer een aanvraag in eerste aanleg buiten behandeling is gesteld of ten onrechte niet-inhoudelijk is afgedaan en de aanvraag in bezwaar moet worden afgewezen, de belanghebbenden in de gelegenheid moeten worden gesteld om te worden gehoord.

Tegemoetkoming strijdig met wettelijk voorschrift

Van een kennelijk ongegrond bezwaar is sprake als gehele of gedeeltelijke tegemoetkoming aan het bezwaar evident in strijd is met een wettelijk voorschrift (MvT Parl. Gesch. Awb).

Nadere onderbouwing in bezwaar

Het bezwaar kan ook nog steeds kennelijk ongegrond zijn als de vreemdeling gedurende de bezwaarprocedure van het bestuursorgaan de gelegenheid heeft gekregen om zijn stelling schriftelijk nader te onderbouwen. Dit leidt dus niet tot de conclusie dat het bezwaarschrift om die reden niet (meer) kennelijk ongegrond is.

² In de Afdelingsjurisprudentie komt ook de volgende welhaast identieke formulering voor: "wanneer uit het bezwaarschrift zelf reeds aanstonds blijkt dat de bezwaren van de indiener van het bezwaarschrift ongegrond zijn en er redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is over die conclusie".

De volgende situatie kan zich dan bijvoorbeeld voor doen. Bij de beoordeling van het bezwaarschrift blijkt bijvoorbeeld dat:

- niet alle aangekondigde stukken zijn overgelegd;
- er anderszins nog stukken ontbreken;
- er sprake is van tegenstrijdigheden in het dossier;
- er nog zaken onduidelijk zijn.

Als dit aan de orde is, wil dat niet zonder meer zeggen dat het bezwaarschrift niet kennelijk ongegrond is en dat moet worden gehoord. *Benadrukt wordt dat het de verantwoordelijkheid van de wederpartij is om deze stukken over te leggen, ook zonder dat er herstelverzuim wordt geboden.*

Wel nodigt het uit om in contact te treden met de indiener van het bezwaarschrift om deze onduidelikheden eventueel weg te nemen. Dit gebeurt bij voorkeur telefonisch vanwege de korte tijd die daarmee gemoeid is. Zo nodig kan een termijn worden geboden om de ontbrekende stukken alsnog over te leggen (als er een hersteltermijn wordt geboden, kan de beslistermijn opgeschort worden met instemming van de indiener van het bezwaarschrift). Het gaat hier dan om 'harde' criteria, zoals het moeten overleggen van salarisspecificaties en arbeidsovereenkomsten etc. Als de belanghebbende de vragen niet onvoorbereid wil beantwoorden of niet onvoorbereid op de geschilpunten in wil gaan, kunnen de vragen op schrift worden gezet en wordt een redelijke termijn bepaald waarbinnen de gevraagde stukken moeten zijn ontvangen.

Als het bezwaar is verduidelijkt, het te beoordelen feitencomplex compleet is en voldoende duidelijk is dat het bezwaar gezien het beleid en in samenhang met de toets in eerste aanleg niet tot een ander oordeel kan leiden, kan het bezwaarschrift kennelijk ongegrond worden verklaard. Er kan dus zonder horen worden beslist op het bezwaar. Het vragen om opheldering hoeft dus niet persé te leiden tot horen; het kan tot een inwilliging leiden, maar ook tot de conclusie dat het bezwaar kennelijk ongegrond is.

Indien de IND naar aanleiding van een bezwaar besluit om een onderzoek uit te zetten, bijvoorbeeld bij het BMA, dan is er op voorhand geen sprake meer van een kennelijk ongegrond bezwaar, ook niet in de situatie dat de resultaten van het onderzoek niet gunstig zijn voor de vreemdeling.

Andere algemene situaties kennelijk ongegrond bezwaar

Hieronder wordt een aantal andere algemene situaties genoemd waarin kan worden geconcludeerd tot een kennelijk ongegrond bezwaar:

- a. het bezwaar richt zich tegen de afwijzing van een herhaalde aanvraag, zonder dat in het bezwaarschrift melding is gemaakt van sedert het eerste besluit nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden. Van het horen kan ook worden afgezien als pas in bezwaar voor het eerst feiten en omstandigheden naar voren worden gebracht die niet als nova kunnen worden aangemerkt;
- b. bij een juiste en tijdige buitenbehandelingstelling op grond van artikel 4:5 van de Awb hoeven nova niet te worden meegenomen (en hoeft er per definitie niet te worden gehoord). Dit geldt ook voor een juiste buitenbehandelingstelling vanwege leges op grond van artikel 24, tweede lid, Vw (vvr) of artikel 2n, eerste lid, onder d, Vw (mvv) (geen termijn aan verbonden);
- c. in bezwaar wordt om een verblijfsdoel gevraagd dat afwijkt van het ten tijde van de aanvraag beoogde verblijfsdoel. Het bezwaar kan als kennelijk ongegrond worden afgedaan en verwezen kan worden naar het indienen van een nieuwe aanvraag.

3.3 Niet horen omdat belanghebbenden kenbaar hebben gemaakt af te zien van het recht om te worden gehoord (artikel 7:3, aanhef en onder c, Awb)

Van het horen kan worden afgezien als de belanghebbenden hebben verklaard geen gebruik te willen maken van dit recht. Voor deze grond is van belang dat schriftelijk wordt vastgelegd dat de belanghebbende afziet van de mogelijkheid te worden gehoord.

In het geval dat er van de zijde van de IND geen vragen (meer) zijn, kan bij de gemachtigde worden gepolst of er een wens bestaat te worden gehoord. Als de belanghebbenden, al dan niet bij monde van hun gemachtigde, daarbij hebben verklaard geen gebruik te maken van dit recht, moet dat schriftelijk worden vastgelegd.

3.4 Niet horen omdat de belanghebbende niet binnen een door het bestuursorgaan gestelde redelijke termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht te worden gehoord (artikel 7:3, aanhef en onder d, Awb)

Met dit onderdeel heeft de wetgever de zo wel genoemde 'antwoordkaartmethode' mogelijk willen maken. Bestuursorganen kunnen de indiener van een bezwaarschrift een brief sturen waarin deze wordt gewezen op zijn recht om te worden gehoord, met het verzoek door middel van het retourneren van een bijgevoegde gefrankeerde antwoordkaart of telefonisch binnen een bepaalde termijn aan te geven of hij van dit recht gebruik wenst te maken. Indien betrokkene niet binnen de gestelde termijn reageert, gaat het bestuursorgaan ervan uit dat deze geen prijs stelt op een hoorzitting.

3.5 Niet horen omdat volledig aan het bezwaarschrift tegemoet gekomen wordt (artikel 7:3, aanhef en onder e, Awb)

Uit de aard der zaak is het niet de bedoeling om, alvorens tot gegrondverklaring van het bezwaar over te gaan, nog een hoorzitting uit te schrijven, als geheel aan het bezwaar wordt tegemoet gekomen. Van een gedeeltelijke tegemoetkoming is bijvoorbeeld sprake als in de bezwaarfase een verblijfsvergunning wordt verleend met een ingangsdatum die later ligt dan de datum van de aanvraag.

4. Situaties waarin horen in de rede ligt

Ten aanzien van een aantal onderwerpen is sprake van een zodanige beoordelingsvrijheid, en is de uiteindelijke uitkomst zodanig verweven met de omstandigheden van het geval, dat horen in beginsel deel zal uitmaken van een zorgvuldige besluitvorming.

Het betreft zaken waarin:

- artikel 8 EVRM-aspecten aan de orde zijn;
- zaken waarin voortzetting van het verblijf wordt geweigerd (dat wil zeggen: bij intrekking of weigering van voortgezet verblijf, verlenging of wijziging beperking).

Ook thans wordt het niet horen beheerst door artikel 7:3 Awb.

In sommige gevallen kan een casus echter aanleiding geven om de vreemdeling al in eerste aanleg uitvoerig in de gelegenheid te stellen om informatie te verstrekken over bijvoorbeeld het gestelde gezinsleven of zijn gestelde dienstverband of om het beroep op vrijstelling/ontheffing van het mvv-vereiste nader te onderbouwen. Als een dergelijke aanvraag in eerste aanleg is afgewezen of het verblijf niet wordt

voortgezet, dan kan worden afgezien van horen, tenzij in de bezwaarfase nieuwe feiten en omstandigheden naar voren zijn gebracht of het bezwaarschrift anderszins niet kennelijk ongegrond is.

Indien nader onderzoek/ horen noodzakelijk is, dan kan dit alsnog plaats vinden terwijl de vovoprocedure doorloopt. Als nader onderzoek/horen noodzakelijk is terwijl de vovozitting vóór de hoorzitting is geagendeerd, zal de vovo-rechter (al dan niet op verzoek van JZ) de vovo toewijzen en wordt alsnog gehoord in bezwaar.

5. Telefonisch horen

Telefonisch horen is niet in strijd met artikel 7:2 van de Awb als aan de relevante vereisten van de Awb wordt voldaan en wanneer sprake is van wederzijds goedvinden. De (gemachtigde van de) vreemdeling dient dus uitdrukkelijk in te stemmen met deze wijze van horen. Als hij hier mee instemt, moet van dit telefoongesprek een telefoonnotitie worden gemaakt. Omdat alle partijen uitgebreid in de gelegenheid moeten worden gesteld om op elkaar te reageren, ligt een zogenaamde conference call (telefonische vergadering) voor de hand. Het verschil met een reguliere hoorzitting is dus dat niet alle partijen zich in dezelfde ruimte bevinden.

6. Hoorplicht en dwangsom

In het geval dat:

- door de rechter is geoordeeld dat een dwangsom verschuldigd is indien niet binnen de opgelegde termijn wordt beslist, of
- als de verschuldigdheid van een automatische dwangsom dreigt, is dat geen reden om af te zien van het horen van de vreemdeling.

Wel kan het een dragende reden zijn om bij het plannen van de hoorzitting een zeer korte termijn aan te houden.

Indien de vreemdeling of zijn gemachtigde aangeeft verhinderd te zijn, dan dient uitsluitend nadat hij daartoe schriftelijk heeft verzocht met uitstel akkoord te worden gegaan. De vreemdeling dient daarbij schriftelijk te bevestigen dat overeenstemming bestaat dat de termijn waarbinnen moet worden beslist, is opgeschort met de termijn die door hem als uitstel wordt gevraagd (n.b. ter voorkoming van een automatische dwangsom kan de beslistermijn alleen worden opgeschort als de beslistermijn nog niet is verstreken). De rechtvaardiging voor deze opstelling is erin gelegen dat het de vreemdeling is die zodanig belang stelt in een spoedige beslissing dat daaraan een dwangsom wordt verbonden. Het komt onredelijk voor dat de Staat een bedrag verschuldigd is omdat de vreemdeling (of de gemachtigde) niet in de gelegenheid is om te worden gehoord. Het valt de Staat over die periode immers niet te verwijten dat niet kon worden beslist. Door dit vooraf vast te leggen kan worden voorkomen dat hierover (civiele) procedures moeten worden gevoerd. Voor de handelwijze inzake dwangsommen wordt verwezen naar de betreffende werkinstructie(s).

7. Verzetten van de hoorzitting

Het kan voorkomen dat de gemachtigde of de belanghebbende vooraf aangeeft dat hij verhinderd is op de datum van de hoorzitting. In het geval er sprake is van een dringende reden wordt de hoorzitting op zijn verzoek eenmalig uitgesteld tot een in overleg te bepalen tijdstip, waarbij zoveel mogelijk in acht wordt genomen dat het bezwaarschrift binnen de daartoe geldende termijnen kan worden afgedaan. De IND bepaalt of er sprake is van een dringende reden. Indien de termijn dreigt te

worden overschreden moet aan de gemachtigde het verzoek worden gedaan dat hij instemt met verder uitstel van de beslissing. Het is reëel te verwachten dat de gemachtigde hiermee zal instemmen, het is immers zijn eigen verzoek de hoorzitting naar een later tijdstip te verplaatsen.

Voorts kan ter zitting blijken dat één der partijen niet is verschenen. De volgende scenario's zijn denkbaar.

Gemachtigde verschijnt niet

a. Indien de gemachtigde niet (tijdig) ter zitting verschijnt, wordt de vreemdeling of referent gevraagd om alvast te beginnen met de hoorzitting zonder de gemachtigde.

Indien de gemachtigde tijdens de hoorzitting toch nog verschijnt, krijgt hij de gelegenheid om het bezwaarschrift toe te lichten in de nog resterende tijd. Indien de vreemdeling of referent niet wenst te worden gehoord zonder zijn gemachtigde zal de zitting worden gesloten en zal er een besluit worden genomen op basis van de stukken die zich in het dossier bevinden. Van verdere pogingen om hem te horen zal worden afgezien, tenzij de gemachtigde binnen vijf werkdagen na de zitting aantoont dat zijn verzuim verschoonbaar is.

b. In de volgende gevallen wordt het niet verschijnen in beginsel niet verschoonbaar geacht:

- ziekte, tenzij gemachtigde alleen praktijk voert;
- vakantie, indien gemachtigde dit op de gebruikelijke wijze niet ten minste een maand van te voren schriftelijk heeft gemeld;
- file, vertragingen openbaar vervoer en stakingen openbaar vervoer, tenzij er sprake is van een calamiteit;
- de gemachtigde stelt dat hij geen uitnodiging heeft ontvangen (de medewerker planning heeft in een eerder stadium overleg gevoerd met gemachtigde en in samenspraak een datum bepaald, zodat verondersteld mag worden dat deze datum bekend is bij gemachtigde);
- de gemachtigde heeft geen contact meer met de vreemdeling/referent.

Indien de gemachtigde zich heeft teruggetrokken, dient de vreemdeling/referent te worden uitgenodigd.

c. Mocht achteraf blijken dat het niet verschijnen van de gemachtigde verschoonbaar is, dan kan om die reden een nieuwe zittingsdatum worden vastgesteld.

d. De voorzitter kan – als ook de vreemdeling/referent niet is verschenen – na een redelijke termijn besluiten niet langer de komst van de gemachtigde en/of vreemdeling/referent af te wachten.

De vreemdeling of referent verschijnt niet

a. Indien de vreemdeling of referent niet verschijnt kan de voorzitter na vijftien minuten besluiten niet langer te wachten en de zitting afsluiten. Wanneer de vreemdeling of referent niet wordt bijgestaan door een gemachtigde, dan wordt van verdere pogingen om hem te horen afgezien, tenzij hij binnen vijf werkdagen na de zitting desgevraagd aantoont dat zijn verzuim verschoonbaar is. Dit dient per geval te worden bezien.

b. Indien de gemachtigde wel is verschenen kan de voorzitter naar de reden van het niet verschijnen van vreemdeling of referent vragen en de gemachtigde in de gelegenheid stellen het bezwaarschrift toe te lichten. Er wordt geen nieuwe zittingsdatum vastgesteld.

c. Indien de vreemdeling of referent tijdens het gehoor toch nog ter zitting verschijnt, wordt hij tot de zitting toegelaten, tenzij de voorzitter van oordeel is dat dit uit doelmatigheidsoverwegingen niet wenselijk is.

De tolk verschijnt niet

- a. Indien de tolk (niet tijdig) ter zitting verschijnt en geen vervangende tolk beschikbaar is, wordt hiervan mededeling aan gemachtigde en zo mogelijk aan de vreemdeling gedaan. De voorzitter kan na vijftien minuten besluiten niet langer te wachten. Onder aanbieding van verontschuldiging wordt aan de gemachtigde meegedeeld dat zo spoedig mogelijk een nieuwe zittingsdatum en –tijd wordt afgesproken. Uiteraard is dit alleen aan de orde in die gevallen waarin de IND gehouden is voor een tolk zorg te dragen.
- b. Indien ter zitting blijkt dat deze toch zonder tolk kan worden voortgezet, kan zulks in overleg met gemachtigde en betrokkene geschieden. De voorzitter waakt erover dat de goede procesorde niet wordt geschaad. In het verslag moet worden opgenomen dat de gemachtigde en betrokkene/referent hiermee hebben ingestemd.