

Openbaar rapport

rapportnummer: 2003/0385

datum: 29 oktober 2003

Onderzoek ingevolge artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman naar een gedraging van:

de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Bestuursorgaan:

de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.



KLACHT

De onderzochte gedraging is als volgt geformuleerd:

De wijze waarop de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) omgaat met zaken waarin de rechtbank heeft bepaald dat een nieuw besluit dient te worden genomen.

BEOORDELING

I Wettelijk kader en norm

1. Vreemdelingen kunnen tegen een hun onwettig besluit op hun aanvraag om toelating, dan wel op hun bezwaar tegen een dergelijk besluit, beroep instellen bij de Vreemdelingenkamer van de rechtbank te Den Haag (zie **ACHTERGROND**, onder 1.1.). Ook tegen het niet-tijdig nemen van een besluit op een aanvraag of bezwaar kan beroep worden ingesteld op grond van artikel 6:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie **ACHTERGROND**, onder 3.).

2. Indien de rechtbank het beroep gegrond verklaart, vernietigt zij het bestreden besluit geheel of gedeeltelijk. De rechtbank kan in dat geval het bestuursorgaan opdragen een nieuw besluit te nemen of een andere handeling te verrichten met inachtneming van haar uitspraak, dan wel kan zij bepalen dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan (artikel 8:72 van de Awb; zie **ACHTERGROND**, onder 3.).

3. De Awb noemt geen termijn waarbinnen na de uitspraak opnieuw moet worden beslist. De rechtbank kan het bestuursorgaan op grond van het vijfde lid van artikel 8:72 van de Awb een termijn stellen voor het nemen van een nieuw besluit of het verrichten van een andere handeling. Ook kan de rechtbank het bestuursorgaan een dwangsom opleggen, indien of zolang dat bestuursorgaan niet voldoet aan een uitspraak.

4. Indien de rechtbank geen termijn heeft gesteld waarbinnen opnieuw moet worden beslist, kan op grond van de wetsgeschiedenis worden aangenomen dat die termijn in het algemeen zeker niet langer zal behoren te zijn dan voor de eerste beslissing op het bezwaar geldt; zo mogelijk moet sneller worden beslist (aldus MvT, Kamerstukken II, 1991/92, 22 495, nr. 3, p.146; zie **ACHTERGROND**, onder 4.). Voor een eerste beslissing op bezwaar geldt de termijn van artikel 7:10 van de Awb (zie **ACHTERGROND**, onder 3.). Op grond van dit wetsartikel dient de behandeling van bezwaarschriften plaats te vinden binnen zes, dan wel in geval een adviescommissie is ingesteld, binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift. Op grond van het derde lid van artikel 7:10 Awb kan de beslissing voor ten hoogste vier weken worden verdaagd. Van deze verdaging dient het bestuursorgaan schriftelijk mededeling te doen

aan de indiener van het bezwaarschrift. Verder uitstel is op grond van het vierde lid van artikel 7:10 Awb alleen mogelijk met instemming van de indiener.

5. Mede vanwege de mogelijkheid van de rechtbank om naleving van de uitspraak af te dwingen door middel van het stellen van een termijn of het opleggen van een dwangsom, heeft de wetgever afgezien van het treffen van een aparte voorziening voor het niet-gevolg geven aan een uitspraak. De wetgever acht een dergelijke voorziening niet nodig nu, indien het bestuursorgaan geen beslissing neemt binnen een redelijke termijn, dan wel de door de rechtbank opgelegde termijn, de betrokkene opnieuw beroep kan instellen op grond van artikel 6:2 Awb.

Daarnaast meent de wetgever, verwijzend naar rapport 1989/633 van de Nationale ombudsman van 5 september 1989 (zie **ACHTERGROND**, onder 5.), dat in het ontbreken van een aparte voorziening voor het niet-gevolg geven beter tot uitdrukking komt dat het bestuur gevolg dient te geven aan rechterlijke uitspraken.

De Nationale ombudsman overwoog in dit rapport dat overheidsorganen gezien de verdeling van machten in een rechtsstaat prompte uitvoering behoren te geven aan uitspraken van een onafhankelijke rechter. De Nationale ombudsman gaf aan dat die grondregel slechts uitzondering kan lijden indien er een - naar objectieve maatstaven gemeten - onmogelijkheid zou zijn tot uitvoering van die uitspraak.

6. Waar de wetgever uitgaat van de vanzelfsprekendheid dat een bestuursorgaan gevolg geeft aan rechterlijke uitspraken, bleek dit in de praktijk niet altijd het geval te zijn.

Zo ontving de Nationale ombudsman op dit punt klachten over gedragingen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de dienst die belast is met de uitvoering van het vreemdelingenbeleid namens de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. De Nationale ombudsman deed in zijn rapport van 25 januari 2001 de minister van Justitie (tot 22 juli 2002 was het vreemdelingenbeleid ondergebracht in de portefeuille van de staatssecretaris van Justitie) daarom een aanbeveling inzake het opvolgen van rechterlijke uitspraken. De staatssecretaris van Justitie liet weten de aanbeveling op te volgen (zie **ACHTERGROND**, onder 6.).

7. De Nationale ombudsman heeft ook nadien aanwijzingen gekregen dat nieuwe besluiten na rechterlijke uitspraken nogal eens op zich lieten wachten. Deze aanwijzingen hebben de Nationale ombudsman doen besluiten om met gebruikmaking van de bevoegdheid onderzoek te doen uit eigen beweging (artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman) na te gaan hoe de IND omgaat met zaken waarin de rechtbank heeft bepaald dat een nieuw besluit dient te worden genomen. Dit rapport bevat de resultaten van dat onderzoek. In deze **BEOORDELING** zal met name worden ingegaan op de situatie ten tijde van de hiervoor genoemde aanbeveling, de maatregelen die destijds naar aanleiding van de aanbeveling zijn genomen, en waartoe deze hebben geleid. Voorts wordt ingegaan op maatregelen die zijn genomen sinds het instellen van dit onderzoek, en wordt de stand van zaken belicht zoals deze thans is.

II Maatregelen

Naar aanleiding van de aanbeveling

1. Naar aanleiding van de hiervóór onder 1.6. genoemde aanbeveling heeft de toenmalige staatssecretaris van Justitie een aantal maatregelen genomen (zie **ACHTERGROND**, onder 9.). Zo werden de regionale directies van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) uitdrukkelijk geïnstrueerd dat na vernietiging van een besluit door de rechtbank binnen de eventueel door de rechtbank gestelde termijn en met inachtneming van de uitspraak een beslissing diende te worden genomen. De instructie werd via de ambtelijke lijn in de organisatie van de IND bekendgemaakt, en hield in dat de regionale directies van de IND de binnengekomen post binnen enkele dagen dienden af te zoeken op vernietigingen door de rechtbank, en deze eruit te halen.

2. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gaf in het kader van dit onderzoek aan dat deze instructie op 22 mei 2001 was bekrachtigd in het Management Team (MT) van de IND. In het MT hebben de Hoofddirectie alsook de directeuren van de regionale directies van de IND zitting. De minister liet weten dat het verslag van die bespreking binnen de IND breed was verspreid en via intranet intern voor alle medewerkers beschikbaar was gesteld.

De minister merkte op dat de behandeling van zaken waarin de rechter het besluit heeft vernietigd ook regelmatig wordt besproken in het Productie- en Kwaliteitsoverleg van de IND (PKO). In het PKO wordt de planning voor de behandeling van aanvragen bepaald alsook wordt de prioritering ten aanzien van afzonderlijke categorieën zaken vastgesteld. De minister gaf aan dat daarbij aan rechterlijke vernietigingen steeds de hoogste prioriteit is toegekend, en dat ook hier geldt dat terugkoppeling van hetgeen is besproken via de ambtelijke lijn plaatsvindt, en dat de verslagen breed onder betrokkenen worden verspreid.

3. De werkinstructie van 22 mei 2001 hield, aldus de minister, inhoudelijk in dat hangende een onderzoek of in afwachting van nieuw beleid wordt beslist op grond van de gegevens die voorhanden zijn op het moment dat de termijn van de rechter dreigt te verstrijken.

Meer in het bijzonder houdt de werkinstructie in dat in zaken waarin sprake kan zijn van 1F-aspecten (zie **ACHTERGROND**, onder 2.) en/of criminele antecedenten, afwijzend wordt beslist, ongeacht de kans dat deze beslissing door de rechter wordt vernietigd.

In zaken waarin geen contra-indicaties bekend zijn en waarin uitsluitend minder cruciale onderzoeken gaande zijn (bijvoorbeeld identificerend onderzoek of taalanalyse) kan volgens de werkinstructie inwilligend worden beschikt, waarbij steeds het risico van precedentwerking wordt afgewogen.

Tenslotte wordt wat betreft nieuw beleid in de werkinstructie aangegeven dat indien de IND in afwachting is van de behandeling door de Tweede Kamer van een beleidsstandpunt, de periode van aanhouding wordt beperkt tot acht weken; is daarna nog geen beleidskader voorhanden, dan wordt volgens het oude beleid beslist.

4. De Nationale ombudsman kreeg aanwijzingen dat deze maatregelen er niet in alle gevallen toe hadden geleid dat tijdig een nieuw besluit werd genomen na vernietiging. Zo is het de Nationale ombudsman gebleken dat de maatregelen er niet toe hebben geleid dat zaken die op het moment dat de werkinstructie van kracht werd, reeds wachtten op behandeling, daartoe eveneens onmiddellijk zijn geselecteerd. Ook is het de Nationale ombudsman gebleken dat ten minste in één zaak waarin sprake was van een samenloop van een asiel- en een reguliere procedure, het tijdig uitvoeren van rechterlijke uitspraken in het gedrang is gekomen. De toenmalige staatssecretaris van Justitie heeft op grond van deze onvolkomenheden reeds aangegeven dat haar duidelijk was geworden dat de al eerder getroffen maatregelen onvoldoende waren gebleken, en zegde toe deze daarom nogmaals kritisch bezien en waar nodig verder aanscherpen (zie **ACHTERGROND**, onder 8. en 10.).

Verdere maatregelen

5. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie liet in augustus 2002 in het kader van een ander onderzoek van de Nationale ombudsman weten dat een werkinstructie zou worden uitgebracht met het doel de bekendheid binnen de IND met de beslissing om te allen tijde tijdig uitvoering te geven aan rechterlijke uitspraken, te vergroten. Deze werkinstructie zou in oktober 2002 verschijnen (zie **ACHTERGROND**, onder 11.). De minister gaf in het kader van dit onderzoek aan dat deze werkinstructie op korte termijn zou worden uitgebracht om het belang van tijdige beslissing in dergelijke zaken andermaal bij de medewerkers van de IND onder de aandacht te brengen; de directeurs van de IND waren hierover reeds geïnformeerd. De minister gaf aan dat zaken waarin een nieuw besluit moest worden genomen na vernietiging door de rechtbank, nu de hoogste prioriteit hadden. De minister liet weten dat de werkinstructies via het (beleids)informatiesysteem van de IND (Quest) beschikbaar zijn en via intranet worden aangekondigd; medewerkers van de IND zijn gehouden dit (beleids)informatiesysteem regelmatig te raadplegen op nieuwe, voor hen relevante informatie en werkinstructies.

6. In augustus 2003 werd de nieuwe, interne, werkinstructie uitgebracht (zie **ACHTERGROND**, onder 12.). De werkinstructie geldt zowel in asiel- als reguliere zaken. De werkinstructie benadrukt allereerst dat binnen de door de rechtbank opgelegde termijn een besluit moet worden genomen. De werkinstructie geeft aan dat in andere gevallen binnen drie maanden een besluit moet worden genomen. Daarnaast wordt het belang benadrukt van het beslissen met inachtneming van de uitspraak van de rechtbank. Vervolgens geeft de werkinstructie nauwgezet aan hoe te handelen in voorkomende gevallen. De door de rechtbank opgelegde termijn, dan wel de termijn van drie maanden is daarbij de leidraad: deze termijnen dienen te allen tijde in acht te worden genomen. Verder geeft de werkinstructie onder meer aan in welke gevallen niet binnen de termijn kan worden beslist vanwege het van kracht zijn van een besluitmoratorium (zie **ACHTERGROND**, onder 1.4.).

III Doorlooptijden

Januari 2001

1. In de loop van 2002 kreeg de Nationale ombudsman aanwijzingen dat het aantal zaken dat wachtte op een nieuw besluit na vernietiging door de rechtbank, aanzienlijk groter zou kunnen zijn dan het aantal klachten dat hij daarover heeft ontvangen. Dit vermoeden werd bevestigd door het overzicht dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft gegeven in het kader van dit onderzoek. Uit dit overzicht blijkt dat het aantal dossiers waarin op 25 januari 2001 één of meer procedures openstonden na gegrond verklaring door de rechtbank, 2717 bedroeg. Voor zover deze zaken nog niet waren behandeld op 22 mei 2001, de datum waarop de hiervóór onder II.1 genoemde instructie van kracht werd, zijn daarop de hiervóór genoemde maatregelen van toepassing, aldus de minister.

2. De Nationale ombudsman stelt vast dat op 25 januari 2001 in een zeer groot aantal zaken een nieuw besluit diende te worden genomen na gegrond verklaring door de rechtbank.

Het is zeer te betreuren dat dit aantal zo heeft kunnen oplopen. Gezien het aantal is het aannemelijk dat in een groot gedeelte van die zaken geruime tijd was verstreken sinds de uitspraak van de rechtbank, en dat in die zaken derhalve een eventueel door de rechtbank opgelegde termijn, dan wel de termijn van artikel 7:10 van de Awb soms vergaand is overschreden.

3. Uit het overzicht van de minister bleek voorts dat op 13 januari 2003 in 63 van de 2717 zaken nog geen beslissing was genomen. Sinds de uitspraak van de rechtbank waren in deze zaken gemiddeld 157 weken verstreken. In twaalf van deze zaken had de rechtbank een termijn opgelegd, in geen van deze zaken was een dwangsom opgelegd.

4. Deze 63 zaken hebben gemeen dat de termijn waarbinnen een nieuw besluit diende te worden genomen, opgelegd door de rechtbank dan wel overeenkomstig de Awb, gemiddeld met ruim drie jaar was overschreden.

De verklaringen die de minister geeft voor deze wel zeer forse overschrijding, lopen uiteen van het afwachten van resultaten van bepaalde onderzoeken, het toekennen van een lagere prioriteit vanwege afgenomen belang voor de vreemdeling als gevolg van het verlenen van een verblijfsvergunning in een andere procedure, administratieve fouten, foutieve of ontbrekende informatie van de zijde van de vreemdeling of diens gemachtigde, tot gebrek aan capaciteit.

In geen van de door de minister aangegeven categorieën zaken is sprake van een onmogelijkheid om te beslissen. De Nationale ombudsman merkt over elk van de verklaringen afzonderlijk het volgende op.

4.1. Wat betreft capaciteitsproblemen heeft de Nationale ombudsman al vele malen in rapporten over de lange behandelingsduur in vreemdelingrechtelijke procedures aange-

geven, dat deze in beginsel geen rechtvaardiging kunnen zijn voor het overschrijden van beslistermijnen.

4.2. Wanneer het een uitvoerende instantie bij de behandeling van een bepaalde zaak duidelijk wordt dat sprake is van foutieve informatie of het ontbreken van informatie van de zijde van de betrokkene of diens gemachtigde, dan behoort die instantie uit zorgvuldigheidsoverwegingen de betrokkene de gelegenheid te bieden binnen een bepaalde termijn de (juiste) informatie alsnog te verstrekken. Voorwaarde daarbij is wel dat betrokkenen daar tijdig om worden verzocht. Wanneer die gelegenheid is geboden en daarvan geen gebruik is gemaakt, dient vervolgens gevolg te worden gegeven aan de uitspraak van de rechtbank. Van een onmogelijkheid om een besluit te nemen is in dergelijke gevallen derhalve geen sprake.

4.3. Ook indien het belang van een betrokkene bij een nieuw besluit mogelijk is afgenomen omdat hem verblijfsvergunning is verleend in een andere procedure, geldt het beginsel dat aan uitspraken van de rechter gevolg dient te worden gegeven. Het is dan ook onjuist op die grond aan de behandeling van dergelijke zaken een lagere prioriteit toe te kennen.

4.4. Het is te betreuren dat zelfs in deze categorie van zaken zodanige administratieve fouten zijn gemaakt dat zich overschrijdingen van meer dan drie jaar hebben voorgedaan.

4.5. Tenslotte merkt de Nationale ombudsman wat betreft de verklaring van de minister dat in bepaalde zaken onderzoeksresultaten werden afgewacht, het volgende op.

De minister gaf aan dat dit resultaten betrof van onder meer onderzoeken door het Bureau Medische Advisering, van taalanalyse, en de resultaten van onderzoeken in het kader artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag (zie **ACHTERGROND**, onder 2.).

Zoals hij eerder aangaf in rapporten, onderschrijft de Nationale ombudsman het belang van zorgvuldig onderzoek. Wanneer er vanuit een oogpunt van zorgvuldigheid nog reden kan zijn een onderzoek in te stellen nadat de rechtbank heeft bepaald dat een nieuw besluit moet worden genomen binnen een bepaalde termijn, dan moet die termijn daarbij echter in acht worden genomen (zie **ACHTERGROND**, onder 6.). Wanneer nog onderzoek dient plaats te vinden in zaken waarin de rechtbank niet een bepaalde termijn heeft opgelegd, dan dient de termijn van artikel 7:10 Awb daarbij in acht te worden genomen. Indien deze dreigt te worden overschreden, dan dient conform dit wetsartikel te worden verzocht om instemming met uitstel van de beslissing, onder vermelding van de redenen van dat uitstel (zie **ACHTERGROND**, onder 7.). Het ontbreken van instemming betekent dat moet worden overgegaan tot het nemen van een beslissing.

5. Samenvattend wordt geconstateerd dat op het moment van de aanbeveling een zeer groot aantal zaken wachtte op behandeling. De werkinstructie van 22 mei 2001 die naar aanleiding van de aanbeveling is uitgebracht, was op zichzelf gezien voldoende duidelijk. Uit de instructie blijkt voorts dat zowel de toenmalige staatssecretaris als de minister

zeker waren doordrongen van het belang van het tijdig uitvoeren van rechterlijke uitspraken.

De instructies zijn echter, zo heeft ook de minister moeten vaststellen, in de praktijk niet (in alle gevallen) uitgevoerd. De verklaringen die de minister heeft gegeven vormen in geen geval een rechtvaardiging voor het uitblijven van nieuwe besluiten. Dit geldt in de eerste plaats voor die verklaringen die betrekking hebben op organisatie en werkproces, zoals gebrek aan capaciteit en administratieve fouten, maar geldt minstens zozeer voor die gevallen waarin de verantwoordelijkheid voor de voortgang van de behandeling werd gelegd bij de betrokkenen (wachten op informatie), en het toekennen van een lagere prioriteit vanwege afgenomen belang. Voor laatstgenoemde verklaringen geldt dat sprake is van een bewuste keuze van de zijde van de IND. Voor een dergelijke keuze is nadat de rechtbank uitspraak heeft gedaan, geen ruimte. Dit laatste geldt met name ook voor de gevallen waarin, ondanks de duidelijke instructies, kennelijk toch werd besloten om in afwachting van onderzoeksresultaten of nieuw beleid de zaak op de lange baan te schuiven.

6. Nu gaf de minister aan dat, afgezien van de regelmatige besprekingen in de diverse gremia (zie hiervóór, onder II.2.), de naleving van de in de werkinstructie van 22 mei 2001 vastgelegde maatregelen niet was teruggekoppeld of geëvalueerd. In dit licht bezien is het niet verwonderlijk dat de IND, al dan niet bewust, de zaak op zijn beloop heeft kunnen laten. Wat de achterliggende redenen verder ook moge zijn, de Nationale ombudsman kan zich niet aan de indruk onttrekken dat in ieder geval tot op de peildatum, de IND onvoldoende doordrongen is (geweest) van het belang van het tijdig gevolg geven aan uitspraken van de rechtbank.

De minister liet in het kader van het onderzoek allereerst weten het bijzonder zorgelijk te vinden dat er aanleiding bestond voor het onderzoek, temeer omdat de aanbeveling van de Nationale ombudsman reeds in 2001 was overgenomen. Gezien het voorgaande deelt de Nationale ombudsman de bezorgdheid van de minister: de inspanning om feitelijk uitvoering te geven aan de aanbeveling is alles bij elkaar genomen kennelijk onvoldoende geweest.

April 2003

7. Ook thans bestaat nog reden tot bezorgdheid. De minister gaf aan dat naar aanleiding van de hiervóór beschreven uitkomsten van het dossieronderzoek een meer algemeen onderzoek was gestart naar de gemiddelde doorlooptijden van zaken waarin de rechter heeft bepaald dat een nieuw besluit dient te worden genomen, ongeacht of daarbij een termijn of dwangsom is opgelegd. Uit dit algemene onderzoek is naar voren gekomen dat op de peildatum 8 april 2003 in totaal 1586 procedures openstonden. Dit betreft procedures in zowel asiel- als reguliere zaken. In 190 daarvan was meer dan een jaar verstreken sinds de uitspraak van de rechtbank. In 315 procedures was dat meer dan negen maanden, in 522 meer dan zes maanden, en in 993 meer dan drie maanden. In 593 procedures was nog geen drie maanden verstreken sinds de uitspraak van de rechtbank.

8. Wanneer ter vergelijking met de in januari 2003 verstrekte cijfers over het aantal zaken op peildatum 25 januari 2001 het aantal procedures op peildatum 8 april 2003 volgens de formule die de staatssecretaris van Justitie in oktober 2001 heeft verschaft (zie **ACHTERGROND**, onder 13.), wordt omgerekend naar het aantal zaken op die datum dan komt dat, afgerond, neer op 952 openstaande zaken totaal. In 114 daarvan was meer dan een jaar verstreken sinds de uitspraak van de rechtbank, in 189 meer dan negen maanden, in 313 meer dan zes maanden, en in 596 zaken meer dan drie maanden. In 356 zaken waren nog geen drie maanden verstreken sinds de uitspraak.

Hoewel er sprake is van een duidelijke afname van het (geschatte) totale aantal te behandelen zaken op 8 april 2003 (952) ten opzichte van 25 januari 2001 (2717), moet worden geconstateerd dat de IND er op 8 april 2003 niet in was geslaagd zodanig uitvoering te geven aan de werkinstructie van 22 mei 2001 dat alle zaken waarin na vernietiging door de rechtbank opnieuw moet worden beslist, tijdig worden behandeld behoudens in geval van een onmogelijkheid daartoe.

9. Bij het overzicht van de cijfers over april 2003 werd aangegeven dat er zaken tussen konden zitten waarin als gevolg van een besluitmoratorium niet kon worden beslist. Ook zou in veel gevallen nader onderzoek worden gepleegd, zoals DNA-onderzoek bij aanvragen om gezinshereniging; door sluiting of beperkte openstelling van bepaalde ambassades zouden dergelijke onderzoeken slechts op beperkte schaal kunnen plaatsvinden. Verder zou er sprake zijn van vertraging in de behandeling van zaken waarin de betrokkene een beroep heeft gedaan op de Tijdelijke regeling witte illegalen, vanwege het voorgeschreven advies van de zogenaamde 'burgemeesterscommissie'.

10. Het afwachten van een advies van de burgemeesterscommissie noch de (tijdelijke) sluiting van ambassades vormen een onmogelijkheid te beslissen, zoals ook de IND beaamde. Ook het van kracht zijn van een besluitmoratorium kan niet in alle gevallen in de weg staan aan het nemen van een beslissing. Immers, wanneer er sprake is van een aanvraag die is ingediend vóór de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000, maar waarop nog niet is beslist, volgt uit het tweede lid van artikel 117 van de Vreemdelingenwet 2000 dat het oude formele recht van toepassing blijft op die aanvraag (zie **ACHTERGROND**, onder 1.2.); een onder de oude Vreemdelingenwet gegeven beslistermijn kan niet op grond van de artikelen 42, vierde lid, of 43 worden verlengd (JV 2003/50, Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, 28 oktober 2002, AWB 02/13342, zie **ACHTERGROND**, onder 1.7.). In zo'n geval moet derhalve een beslissing worden genomen.

Dit is ook het geval bij zaken waarin de op grond van (artikel 42, vierde lid en) artikel 43 van de Vreemdelingenwet 2000 verlengde termijn op het moment waarop het besluitmoratorium van kracht werd, reeds is verstreken. De verlenging van de beslistermijn op grond van artikel 43 Vw 2000 sluit immers direct aan op de wettelijke beslistermijn in een individuele zaak (JV 2002/185, Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, 25 februari 2002, AWB 01/37583; zie **ACHTERGROND**, onder 1.8.).

IV Ten slotte

1. Iedere zaak waarin een rechterlijk bevel om opnieuw te beslissen, niet wordt uitgevoerd binnen de door de rechter opgelegde termijn, dan wel binnen de termijnen van artikel 7:10 van de Awb, is er één te veel. Dat deze vanzelfsprekendheid kennelijk ver op de achtergrond is geraakt in de uitvoeringspraktijk van de IND, waardoor de achterstanden ontstonden die de hiervoor beschreven vormen konden aannemen, acht de Nationale ombudsman dan ook zeer zorgwekkend. Dat geldt ook voor de moeite die het kennelijk kost om de noodzakelijke omslag te maken. Door de gang van zaken zijn de rechtsbescherming van vreemdelingen, het gezag van rechter en wetgever, en het te stellen vertrouwen in de overheid ernstig geschaad.

2. Capaciteitsproblemen bij de IND lijken nog immer een grote boosdoener te zijn. De IND is er nog altijd niet in geslaagd deze problemen daadwerkelijk aan te pakken. Ook het voorkómen van het maken van administratieve fouten verdient alle aandacht. Te meer omdat in de zaken die op die wijze aan de aandacht zijn ontsnapt geen tussenbericht aan betrokkenen is verzonden, aldus ook de aanname van de minister (zie **BEVINDINGEN**, onder IV.). Met de aanpassing van INDIS, het geautomatiseerde systeem van de IND, in maart 2003, hoopt de minister de kans dat vanwege een administratieve fout een rechterlijke uitspraak niet wordt nagekomen, tot een minimum te beperken (zie **BEVINDINGEN**, onder II.7.).

3. Uit de werkinstructie van 22 mei 2001 blijkt dat de minister zich terdege bewust was van de vanzelfsprekendheid dat aan uitspraken van de rechtbank tijdig gevolg dient te worden gegeven. De minister heeft het belang daarvan ook in het kader van dit onderzoek nog eens onderstreept. De minister gaat bij de inrichting van beleid ook uit van een terzake goed functionerend rechtssysteem, getuige onder meer het antwoord van de minister op Kamervragen over de afschaffing van het driejarenbeleid (zie **ACHTERGROND**, onder 1.3.). Daarom mocht van de minister worden verwacht dat deze er nauwlettend op had toegezien en thans erop toeziet dat de maatregelen die zijn genomen, in de praktijk ook worden uitgevoerd.

4. Ten opzichte van de achterstanden ten tijde van de aanbeveling was in april 2003 weliswaar sprake van een duidelijke vermindering van het aantal te behandelen zaken, maar dit aantal was, zeker nu daarbij sprake is van forse overschrijding van termijnen, nog steeds erg groot. Bij de bespreking van het jaarverslag van de Nationale ombudsman van 2002 door de Tweede Kamer gaf de minister aan dat het aantal nog openstaande zaken in augustus 2003 met 22% was afgenomen ten opzichte van april dat jaar, maar dat niettemin nog sprake was van een aanzienlijk aantal, te weten 778, waarin nog niet opnieuw was beslist (Handelingen 2002-2003, nr 85, TK 28 825).

5. Er is thans alles aan gelegen om ervoor te zorgen dat aan uitspraken van de rechtbank tijdig gevolg wordt gegeven. De nieuwe werkinstructie voor de IND is op dit punt duidelijk genoeg: de werkinstructie benadrukt vóór alles dat binnen de door de rechtbank opgelegde termijn een besluit moet worden genomen, en bij het ontbreken daarvan, binnen

drie maanden. De Nationale ombudsman gaat er thans van uit dat wat betreft 'nieuwe' zaken aan deze instructie de hand wordt gehouden, en dat de ook de 'oude' zaken zo spoedig mogelijk worden behandeld.

CONCLUSIE

De onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, is niet behoorlijk.

DE NATIONALE OMBUDSMAN,

mr. R. Fernhout

ONDERZOEK

1. Op 25 januari 2001 bracht de Nationale ombudsman een rapport uit met de resultaten van een onderzoek naar aanleiding van een klacht over de lange duur van de behandeling door de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), van een bezwaarschrift tegen de afwijzende beslissing op een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf. De rechtbank had het beroep tegen het ongegrond verklaren van het bezwaar gegrond verklaard en had daarbij de minister opgedragen binnen acht weken opnieuw op het bezwaarschrift te beslissen.

In deze zaak deed de Nationale ombudsman de volgende aanbeveling:

"De minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Justitie wordt in overweging gegeven voor zover dat hun verantwoordelijkheid raakt te bevorderen dat, behoudens in geval van een onmogelijkheid daartoe, na vernietiging door de rechtbank opnieuw wordt beslist op bezwaarschriften binnen de door de rechtbank bepaalde termijn en met inachtneming van het in de uitspraak overwogene."

Bij brief van 19 maart 2001 liet de minister van Justitie de Nationale ombudsman weten de aanbeveling over te nemen.

2. Ook daarna heeft de Nationale ombudsman echter nog regelmatig klachten ontvangen over de lange duur van de behandeling van aanvragen of bezwaarschriften nadat de rechtbank in die zaak uitspraak had gedaan en daarbij had bepaald dat, al dan niet binnen een door de rechtbank opgelegde termijn, een nieuw besluit diende te worden genomen.

Naar aanleiding daarvan heeft de Nationale ombudsman met gebruikmaking van de bevoegdheid van artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman (onderzoek uit eigen beweging) een onderzoek ingesteld naar de wijze waarop de IND omgaat met zaken waarin de rechtbank heeft bepaald dat een nieuw besluit dient te worden genomen.

Reikwijdte van het onderzoek

Het onderzoek van de Nationale ombudsman heeft betrekking op de periode vanaf 25 januari 2001.

In het kader van het onderzoek werd de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verzocht een aantal concrete vragen te beantwoorden (zie **ACHTERGROND**, onder 14.). De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) verstreekte desgevraagd telefonisch en schriftelijk aanvullende informatie. Het verzoek van de IND om rekening te houden met het interne karakter van één van de stukken werd gehonoreerd, voor zover de inhoud daarvan niet reeds op andere wijze aan de Nationale ombudsman was bekendgemaakt.

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

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de Immigratie- en Naturalisatiedienst berichtten dat het verslag geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

BEVINDINGEN

Deze bevindingen bevatten de resultaten van het onderzoek. De schriftelijke reactie van 13 januari 2003 van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en het hoofd van de IND is hierna per onderwerp weergegeven.

I Eerste reactie minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

Als eerste reactie op de hem voorgelegde gedraging liet de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie het volgende weten:

“Alvorens ik op bovenstaande reageer laat ik u eerst weten het bijzonder zorgelijk te vinden, dat er aanleiding bestaat voor uw onderzoek, temeer omdat uw aanbeveling reeds in 2001 is overgenomen. Zoals uit onderstaande reactie zal blijken wordt op korte termijn een werkinstructie uitgebracht om het belang van tijdige beslissing in dergelijke zaken andermaal bij de medewerkers van de IND onder de aandacht te brengen. De directeuren van de IND zijn hierover reeds geïnformeerd. Zaken waarin opnieuw beslist moet worden na vernietiging door de rechtbank hebben nu de hoogste prioriteit.”

II Maatregelen

1. Naar aanleiding van de aanbeveling van 25 januari 2001 (zie hiervoor, onder **A. AANLEIDING TOT HET ONDERZOEK**) werd een aantal maatregelen genomen. In antwoord op de vraag welke maatregelen waren genomen deelde de minister het volgende mee:

“In de brief van 9 januari 2002 (...) (zie **ACHTERGROND**, onder 9.; N.o.) van mijn ambtsvoorganger bent u reeds geïnformeerd over de uitdrukkelijke instructie aan de regionale directies van de IND om na vernietiging van een besluit door de rechtbank binnen de eventueel door de rechtbank gestelde termijn en met inachtneming van het in de uitspraak overwogene te beslissen. De regionale directies van de IND dienen daartoe binnengekomen post binnen enkele dagen te 'scannen' en vernietigingen door de rechtbank eruit te halen. Deze instructie is op 22 mei 2001 bekrachtigd in het Management Team (MT) van de IND. In het MT hebben de Hoofddirectie alsook de directeuren van de regionale directies van de IND zitting. Inhoudelijk betekent de instructie het volgende. Hangende een onderzoek of in afwachting van nieuw beleid wordt beslist op grond van de gegevens die voorhanden zijn op het moment dat de termijn van de rechter dreigt te verstrijken. In zaken waarin sprake kan zijn van 1F-aspecten (zie **ACHTERGROND**, onder 2.; N.o.) en/of criminele ante-

cedenten wordt afwijzend beslist, ongeacht de kans dat deze beslissing door de rechter wordt vernietigd.

In zaken waarin geen contra-indicaties bekend zijn en waarin uitsluitend minder cruciale onderzoeken gaande zijn (bijvoorbeeld identificerend onderzoek of taalanalyse) kan inwilligend worden beschikt, waarbij steeds het risico van precedentwerking wordt afgewogen.

Indien de IND in afwachting is van de behandeling door de Tweede Kamer van een beleidsstandpunt wordt de periode van aanhouding beperkt tot acht weken. Is daarna nog geen beleidskader voorhanden, dan wordt volgens het oude beleid beslist.

Ten aanzien van de zinsnede in de brief van 23 mei 2002 (...) (zie **ACHTERGROND**, onder 10.; N.o.) van mijn ambtsvoorganger, dat bezien zal worden in hoeverre deze getroffen maatregelen aangescherpt dienden te worden, merk ik op dat aanscherping van de maatregelen nog niet ter sprake is gekomen. Betere bekendheid van de maatregelen zou niettemin kunnen bijdragen aan het oplossen van dit probleem. U bent daarover geïnformeerd bij brief van 15 augustus 2002 (...) (zie **ACHTERGROND**, onder 11.; N.o.).

Ik merk nog op dat de behandeling van zaken waarin de rechter het besluit heeft vernietigd ook regelmatig wordt besproken in het Productie- en Kwaliteitsoverleg van de IND (PKO). In het PKO wordt de planning voor de behandeling van aanvragen bepaald alsook wordt de prioritering ten aanzien van afzonderlijke categorieën zaken vastgesteld.”

2. De vraag op welke wijze de naar aanleiding van de aanbeveling van 25 januari 2001 genomen maatregelen waren bekend gemaakt aan de regionale directies van de IND beantwoordde de minister als volgt:

“Eerder genoemde instructie is bekrachtigd in het MT, waarna de instructie via de ambtelijke lijn in de organisatie van de IND is gecommuniceerd. Daarnaast is het verslag van die bespreking breed verspreid binnen de IND en is via intranet intern voor alle medewerkers beschikbaar gesteld.

In het Productie- en Kwaliteitsoverleg van de IND (PKO) is de behandeling van vernietigingen door de rechter als gezegd eveneens aan de orde geweest. Bij de planning en prioriteitsbepaling zijn rechterlijke vernietigingen steeds de hoogste prioriteit toegekend. Ook hiervoor geldt dat terugkoppeling van hetgeen is besproken via de ambtelijke lijn plaatsvindt alsook dat de verslagen breed onder betrokkenen worden verspreid. De te verschijnen werkinstructie zal straks via het (beleids)informatie-systeem van de IND (Quest) beschikbaar zijn en via intranet worden aangekondigd. Medewerkers van de IND zijn gehouden dit (beleids)informatiesysteem regelmatig te raadplegen op nieuwe, voor hen relevante informatie en werkinstructies.”

3. De minister liet desgevraagd weten dat afgezien van de regelmatige besprekingen in de diverse gremia, de naleving van de maatregelen niet was teruggekoppeld of geëvalueerd.

4. De minister deelde voorts mee dat een werkinstructie in voorbereiding was waarin de hiervóór onder 2. genoemde inhoudelijke instructies zijn verwoord.

5. De minister deelde voorts nog het volgende mee:

“Naar aanleiding van uw specifieke vragen en de uitkomsten van het dossieronderzoek doet de IND op dit moment intern een meer algemeen onderzoek naar de gemiddelde doorlooptijd van zaken waarin de rechter heeft bepaald dat een nieuwe beslissing dient te worden genomen, ongeacht of daarbij een termijn of dwangsom is opgelegd. De IND zal deze exercitie periodiek herhalen en aan de hand daarvan controleren hoe de behandeling van deze zaken verloopt.”

6. In verband met het bovenstaande werd de IND op 26 mei 2003 telefonisch verzocht aanvullende informatie te verstrekken over de doorlooptijden. Het hoofd van de IND verstrekke daarop bij brief van 22 juli 2003 de resultaten van de meting in april 2003 (zie hierna, onder III.7. e.v.; N.o.) Hij gaf daarbij onder meer de informatie:

“Nadat een rechter een uitspraak heeft gedaan in een beroepszaak dient de IND opnieuw te beslissen in de zaak. Bij de planning van de productie is dit zowel bij asiel als bij regulier als hoogste prioriteit benoemd.

Mede naar aanleiding van het onderzoek door de Nationale ombudsman heeft de Hoofddirectie gevraagd om een (periodieke) rapportage over deze zaken.

In de IND-raad, waarin de Hoofddirectie overlegt met de directeuren van de regionale directies alsmede met de directeuren van Gemeenschappelijke Centra, van januari 2003 en februari 2003 is het onderwerp behandeld.

In de IND-raad van 21 januari 2003 is besloten dat, indien de rechter bepaalt dat de IND een nieuw besluit moet nemen, dit nieuwe besluit met ingang van 1 maart 2003, als uitgangspunt, wordt genomen binnen 3 maanden na de uitspraak.

Gebleken is dat er wel vooruitgang was geboekt bij de afhandeling van de oudere zaken, maar dat dit nog onvoldoende was. Vervolgens zijn overzichten ontwikkeld waarmee kan worden gemonitord hoeveel zaken ouder zijn dan 3 maanden vanaf de rechterlijke uitspraak.

(...)

Bovenstaande cijfers zijn in de IND-raad van april besproken. De directeuren is verzocht om in de zogenaamde Productie- Kwaliteits Overleggen (PKO's), waarin een nadere uitwerking en invulling van besluiten uit de IND-raad plaatsvindt, afspraken te maken om te bevorderen dat binnen 3 maanden opnieuw wordt beslist.

Het is mij bekend dat sindsdien het onderwerp regelmatig in de PKO's is geagendeerd. Tevens is mij gebleken dat vanuit de PKO's de medewerkers in de regionale directies

nadrukkelijk zijn geïnformeerd dat de afdoening van deze zaken de hoogste prioriteit heeft.

Ik wil hieraan toevoegen dat het de bedoeling van de hoofddirectie is om driemaandelijkse een dergelijk overzicht op te stellen, ten behoeve van de IND-raad, zodat de voortgang regelmatig wordt gemonitord.”

7. De minister deelde in zijn reactie tenslotte nog het volgende mee:

“Tot slot hecht ik eraan het IND-project 'Goed ingevoerd is goed uitgevoerd' te noemen. Dit project ziet in eerste instantie op de controle van ingevoerde gegevens in INDIS, het geautomatiseerde systeem van de IND. In het kader van dit project is het proces van invoering van gegevens opnieuw vormgegeven en beschreven. Het nieuwe invoerproces gaat tezamen met een nieuwe release van INDIS per maart 2003 van start. Hiermee wordt de kans dat vanwege een administratieve fout een rechterlijke uitspraak niet wordt nagekomen tot een minimum beperkt.”

8. Op 26 mei 2003 deelde de IND daarnaar gevraagd mee dat INDIS per 10 maart 2003 was aangepast.

9. Op 20 augustus 2003 ontving de Nationale ombudsman de (interne) werkinstructie nr. 2003/13 (zie **ACHTERGROND**, onder 11.).

III Aantal en soort zaken en doorlooptijden

1. Naar aanleiding van het verzoek om een overzicht van de voorraad zaken per regio waarin een nieuw besluit moest worden genomen na vernietiging door de rechtbank, deelde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie het volgende mee:

“In onderstaand overzicht zijn de aantallen dossiers (dus niet de aantallen procedures) vermeld, waarin een of meer procedures openstonden op 25 januari 2001 ná een gegrondverklaring in beroep. Hierbij zijn overigens inbegrepen alle zaken waarin de rechtsgevolgen in stand bleven na de uitspraak van de rechter.

Noord-West	Zuid-West	Noord-Oost	Zuid-Oost	Midden
666	585	566	749	151

De minister deelde mee dat de hiervoor onder II.1. genoemde maatregelen ook op deze zaken van toepassing zijn voor zover deze nog niet waren behandeld op 22 mei 2001.

2. De minister gaf het volgende overzicht van de aantallen dossiers (dus niet de aantallen procedures) die op 13 januari 2003 nog openstonden nadat de rechtbank een besluit vóór 25 januari 2001 had vernietigd.

Noord-West	Zuid-West	Noord-Oost	Zuid-Oost	Midden
------------	-----------	------------	-----------	--------

6	20	12	16	9
---	----	----	----	---

De minister gaf daarbij aan dat uit dossieronderzoek was gebleken dat de verklaringen voor het nog openstaan van deze zaken uiteenliepen van het afwachten van onderzoeksresultaten van onder andere het BMA (Bureau Medische Advisering; N.o.), 1F (zie **ACHTERGROND**, onder 2., N.o.) en taalanalyse, tot het toekennen van een lagere prioriteit, omdat het belang voor de vreemdeling was afgenomen als gevolg van het verlenen van een verblijfsvergunning in een andere procedure. De minister deelde mee dat tevens in sommige gevallen de werkvoorraad of een administratieve fout debet was aan het nog niet opnieuw beslissen, en dat tot slot in een enkel geval aan de orde was dat foutieve informatie door de gemachtigde was verstrekt of noodzakelijke informatie van de vreemdeling of diens gemachtigde ontbrak.

3. De minister gaf in het onderstaande overzicht aan hoeveel weken er gemiddeld waren verstreken in de op 13 januari 2003 nog openstaande dossiers sinds de gegrond verklaring van het beroep door de rechtbanken (vóór of op 25 januari 2001).

Noord-West	Zuid-West	Noord-Oost	Zuid-Oost	Midden
148	180	151	151	157

4. De minister deelde mee dat in twaalf zaken van deze zaken door de rechter een termijn was opgelegd, waarbinnen een nieuwe beslissing diende te worden genomen:

Noord-West	Zuid-West	Noord-Oost	Zuid-Oost	Midden
0	5	3	4	0

De minister gaf op dit punt aan dat uit dossieronderzoek was gebleken dat de verklaringen voor het niet binnen de termijn beslissen waren gelegen in onder meer het afwachten van onderzoek door het BMA of in het kader van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag, het afwachten van een reactie van de vreemdeling, het afgenomen belang van de vreemdeling vanwege het verlenen van een vergunning, de werkvoorraad en administratieve fouten.

5. De vraag of wat betreft voortvarendheid van behandeling onderscheid wordt gemaakt tussen zaken waarin een termijn is gesteld en zaken waarin dat niet het geval is, beantwoordde de minister bevestigend:

“Ja. In geval de rechter een termijn heeft opgelegd dient binnen die termijn te worden beslist. In geval de rechter geen termijn heeft gesteld dient zo snel mogelijk te worden beslist doch uiterlijk binnen 6 weken (eventueel te verlengen met vier weken indien een adviescommissie is ingesteld en eventueel te verdagen met vier weken conform artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht (zie **ACHTERGROND**, onder 3.; N.o.).”

6. De minister deelde desgevraagd mee dat uit dossieronderzoek was gebleken dat in geen van de nog openstaande zaken een dwangsom is opgelegd.

Op de vraag of wat betreft voortvarendheid van behandeling onderscheid gemaakt wordt tussen zaken waarin een dwangsom is opgelegd en zaken waarin dat niet het geval is, antwoordde de minister dat voor dergelijke zaken hetzelfde geldt als voor zaken waarin (alleen) een termijn is opgelegd.

7. Hiervóór onder II.5. werd aangegeven dat een meer algemeen onderzoek plaatsvond naar de gemiddelde doorlooptijd van zaken waarin de rechter heeft bepaald dat een nieuwe beslissing dient te worden genomen, ongeacht of daarbij een termijn of dwangsom is opgelegd. Naar aanleiding daarvan werd de IND op 26 mei 2003 telefonisch verzocht aanvullende informatie te verstrekken over de doorlooptijden. Het hoofd van de IND verstreekte daarop de resultaten van de meting in april 2003. Hij gaf daarbij het volgende aan.

De in januari 2003 verstreekte cijfers gaven aan hoeveel zaken openstonden op 25 januari 2001, en vervolgens op hoeveel van die zaken in januari 2003 nog geen beslissing was genomen. De meting van april 2003 betreft het aantal openstaande procedures op een bepaalde datum, en hoeveel tijd er in die procedures op die datum was verstreken sinds de uitspraak van de rechtbank.

8. Over de stand van zaken in de gehele IND op peildatum 8 april 2003 verstreekte het hoofd van de IND de volgende gegevens:

	Asiel beslis	Asiel bezwaar	Regulier bezwaar	Totaal
>1jaar	37	69	84	190
9-12 maanden	54	33	38	125
6-9 maanden	74	59	74	207
3-6 maanden	203	99	169	471
0-3 maanden	221	192	180	593
Totaal	589	452	545	1586

(...)

Uit het overzicht blijkt dat er in totaal in 190 zaken (bedoeld wordt verder: procedures; N.o.) een jaar na de rechterlijke uitspraak nog niet is beslist. 522 zaken zijn ouder dan 6 maanden en 993 zaken ouder dan 3 maanden. In 593 gevallen kan in theorie nog binnen 3 maanden opnieuw door de IND worden beslist.”

9. Bij deze cijfers waren de volgende voetnoten geplaatst:

“- Om te kunnen zien of de IND tijdig beslist na een uitspraak van de rechter is het noodzakelijk dat de nieuwe procedure die in INDIS wordt opgevoerd, gekoppeld is aan de beroep -VK procedure waarin de rechter de uitspraak heeft gedaan. Dat is helaas niet altijd het geval. In bijgaande overzichten is echter zoveel als mogelijk voor dergelijke registratiefouten gecorrigeerd, om een zo groot mogelijke betrouwbaarheid te bereiken.

- De termijn waarbinnen beslist moet worden is in geval van asiel beslis 3 maanden met uitzondering van beroep tegen een AC beslissing. In het kader van dit overzicht kunnen de AC zaken niet uitgefilterd worden.”

10. Het hoofd van de IND gaf voorts nog het volgende aan:

“In bovenstaand overzicht is voor wat betreft de ouderdom (van de zaken; N.o.) uitgegaan van de datum waarop de vervolgprocedure in INDIS is opgevoerd. Deze zou moeten worden opgevoerd direct nadat de uitspraak van de rechtbank is ontvangen (en bestudeerd). In een aantal gevallen blijkt de vervolgprocedure echter pas maanden nadat de uitspraak van de rechter is verzonden in INDIS te zijn opgevoerd. Ik merk hierover op dat na invoering van het bovengenoemde 'Nieuwe Invoer Proces' (zie hiervóór, onder II.7.; N.o.) een dergelijk zonder meer onwenselijk geacht tijdsverloop niet meer zou mogen voorkomen.”

11. Het hoofd van de IND verstrekke een bijlage met een nadere uitsplitsing van bovenstaande cijfers op regioniveau:

Voorraad Asiel beslis na vernietiging beroep VK

Categorie	ASI
Procedure	ASL-B
Opvoerdatum	Alle categorieën

Aantal van CRV-nummer	District					Eindtotaal
Opvoerdatum2	Zuid Oost	Noord Oost	Midden	Noord West	Zuid West	
> jaar	10	12	7	2	6	37
9 - 12 mnd	2	37	10	3	2	54
6 - 9 mnd	12	28	21	9	4	74
3 - 6 mnd	21	39	103	31	9	203
0 - 3 mnd	44	54	90	23	10	221
Eindtotaal	89	170	231	68	31	589

Voorraad Asiel bezwaar na vernietiging Beroep VK

Categorie	ASI
Procedure	BZW
Opvoerdatum	Alle categorieën

Aantal van CRV-nummer	District					
Opvoerdatum2	Midden	Noord Oost	Noord West	Zuid Oost.....	Zuid West	Eindtotaal
> jaar	3	35	10	16	5	69
9 - 12 mnd	11	14	1	6	1	33
6 - 9 mnd	21	6	5	24	3	59
3 - 6 mnd	56	16	6	15	6	99
0 - 3 mnd	99	22	11	52	8	192
Eindtotaal	190	93	33	113	23	452

Voorraad regulier Bezwaar na vernietiging beroep VK

Categorie	BZW
Procedure	REG
Opvoerdatum	Alle categorieën

Aantal van CRV-nummer	District					
Opvoerdatum2	Midden	Noord Oost	Noord West	Zuid Oost	Zuid West	Eindtotaal
> jaar		22	23	9	30	84
9 - 12 mnd	1	9	22	1	5	38
6 - 9 mnd	4	36	22	4	8	74
3 - 6 mnd	2	35	67	13	52	169
0 - 3 mnd	5	24	78	16	57	180
Eindtotaal	12	126	212	43	152	545

12. Het hoofd van de IND gaf bij bovenstaande cijfers de volgende verklaring:

“Nu moet hier aan toegevoegd worden dat er zaken tussen kunnen zitten waarin niet beslist kan worden als gevolg van een besluitmoratorium. Ook blijkt dat in veel gevallen nader onderzoek gepleegd wordt hetgeen tijd vergt. Hierbij kan gedacht worden aan DNA-onderzoek bij aanvragen om gezinshereniging, dat door sluiting of beperkte openstelling van ambassades slechts op beperkte schaal kan plaatsvinden. Ook indien een advies van de zogenaamde 'burgemeesterscommissie' in zaken van witte illegalen is voorgeschreven, kan dit aanleiding zijn voor vertraging.

Dit nader onderzoek ontslaat de IND echter niet van de plicht om binnen 3 maanden te beslissen.”

13. Het hoofd van de IND heeft voorts de aantallen zaken die in de verschillende regio's op 25 januari 2001 openstonden, vergeleken met de aantallen zaken die in dezelfde regio's op 8 april 2003 openstonden. Hij gaf daarbij aan dat maximaal 190 van die zaken tot de categorie kunnen behoren die eveneens op 25 januari 2001 openstonden, maar dat dit niet persé het geval hoefde te zijn, omdat 'openstaand' voor deze 190 zaken slechts betekent: langer dan één jaar openstaand op 8 april 2003.

Deze vergelijking levert, onder verwijzing naar de bijlage met de nadere uitsplitsing van de cijfers op regioniveau op peildatum 8 april 2003, de volgende uitkomst op.

Openstaand op 25 januari 2001	Openstaand op 8 april 2003
NW 666	NW 313
ZW 585	ZW 206
NO 566	NO 389
ZO 749	ZO 245
Mi 151	Mi 433

14. Het hoofd van de IND concludeerde dat er sprake is van een forse terugloop in openstaande zaken in alle regio's, met uitzondering van de regionale directie Midden; een verklaring hiervoor is dat een verschuiving tussen regionale directies van verschillende werkvoorraden asiel heeft plaatsgevonden. Tot slot gaf hij het volgende aan:

“Concluderend ben ik van mening dat voortdurende aandacht van de Hoofddirectie noodzakelijk is om te voldoen aan uw aanbeveling dat binnen de door de rechtbank bepaalde termijn en met inachtneming van het in de uitspraak overwogene wordt beslist. Ik acht daarbij het aantal openstaande zaken op de peildatum 8 april 2003 te hoog. Desondanks wil ik echter ook opmerken dat binnen mijn organisatie bij de afdoening van zaken na vernietiging vooruitgang is geboekt.”

IV Tussenberichten

De minister werd gevraagd of er tussenberichten worden gestuurd in zaken waarin om welke reden dan ook niet tijdig een nieuw besluit is genomen of kan worden genomen na vernietiging door de rechtbank. Hij beantwoordde de vraag als volgt:

“Gelet op de inhoudelijke betekenis van de instructie zijn situaties waarin het om wat voor reden dan ook niet mogelijk is om binnen de termijn te beslissen in principe niet aan de orde.

Uit voorgaande blijkt evenwel dat het toch voorkomt dat niet binnen de (opgelegde) termijn wordt beslist. In de zaken waar vanwege een administratieve fout geen voortgang is geboekt, moet ik aannemen dat geen tussenbericht is verzonden. In de zaken waar onderzoeksresultaat werd afgewacht is wel een tussenbericht verzonden aan betrokkenen. Ook in de andere situaties is er contact geweest met betrokkenen.”

ACHTERGROND

1. Vreemdelingenwet 2000

1.1. Rechtsmiddelen

Het rechtsmiddelensysteem in vreemdelingenzaken is geregeld in hoofdstuk 7 van de Vreemdelingenwet 2000. Deze wet is een specialis ten opzichte van de Algemene wet bestuursrecht. Afdeling 1 van hoofdstuk 7 (Algemene bepalingen) is van toepassing op zowel de bezwaar-, de beroeps-, als de hoger-beroepsprocedure in zowel reguliere als asielzaken. Afdeling 2 regelt de beroepsprocedure in reguliere zaken, afdeling 3 is van toepassing wat betreft asielzaken. In laatstgenoemde zaken is artikel 7:1 van de Awb (zie hierna, onder 3.) niet van toepassing, en kan tegen een beslissing in eerste aanleg direct beroep worden ingesteld. Dit is ook het geval indien men op grond van artikel 6:2 van de Awb wenst op te komen tegen het niet-tijdig nemen van een besluit (zie hierna, onder 3.). In reguliere zaken moet, ook indien niet tijdig wordt beslist, eerst de bezwaarprocedure worden doorlopen. Het rechtsregime van afdeling 2 is op grond van het tweede lid van artikel 72 eveneens van toepassing op beschikkingen inzake de afgifte van machtigingen tot voorlopig verblijf (mvv).

Onder de oude Vreemdelingenwet diende ook in asielzaken eerst de bezwaarprocedure te worden doorlopen alvorens de zaak aan de rechter kon worden voorgelegd. De mogelijkheid van hoger beroep stond onder deze wet niet open.

1.2. Beslistermijnen

Op aanvragen die na 1 april 2001 zijn ingediend, zijn de termijnen van de artikelen 25 (regulier) en 42 (asiel) van de Vreemdelingenwet 2000 van toepassing. De belangrijkste verandering houdt op dit punt in dat de beslistermijn van zes maanden onder omstandigheden met zes maanden kan worden verlengd.

Op aanvragen die zijn ingediend vóór 1 april 2001 blijft op grond van het tweede lid van artikel 117 van de Vreemdelingenwet 2000 in eerste aanleg de wettelijke beslistermijn van zes maanden van het eerste lid van artikel 15e, van de oude Vreemdelingenwet van toepassing.

1.3. TK 2002-2003, 19 637, nr. 710 4

Het volgende fragment is ontleend aan het antwoord van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie op Kamervragen over de afschaffing van het driejarenbeleid.

“Hij (de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie; N.o.) is het eens met de opmerking dat er in de Awb geen positieve sanctie is in geval de overheid niet tijdig beslist. Er zijn echter wel mogelijkheden om rechtsmiddelen aan te wenden op het moment dat niet tijdig wordt beslist, bijvoorbeeld in het kader van een fictieve weigering. Dat is afdwingbaar in het bestuursrecht. De bestuursrechter kan aan de overheid een

dwangsom opleggen om te beslissen. Wanneer de vreemdeling na een halfjaar geen beslissing heeft, kan hij gebruikmaken van de middelen die de wet daarvoor geeft en die zijn afgeleid van het algemeen bestuursrecht. Hij kan binnen een bepaalde termijn in beroep gaan tegen de fictieve weigering en op die wijze aangeven dat hij snel duidelijkheid wil krijgen van de overheid.”

1.4. Besluitmoratorium, artikel 43 Vw

Op grond van artikel 43 van de Vreemdelingenwet 2000 kan bij besluit van de minister van Justitie de beslistermijn worden verlengd met ten hoogste een jaar. De minister kan dit besluit slechts in drie limitatief in de wet vastgelegde gevallen nemen: bij een naar verwachting korte periode van onzekerheid over de situatie in het land van herkomst, wanneer de situatie in het land van herkomst naar verwachting op korte termijn zal verbeteren, en wanneer sprake is van een zo groot aantal asiolverzoeken uit een land of regio dat niet binnen de wettelijke termijn kan worden beslist. Het besluitmoratorium is van toepassing op alle aanvragen waarop nog niet is beslist, inclusief de aanvragen waarvoor de wettelijke beslistermijn reeds is verstreken.

1.5. Memorie van Toelichting (TK 98/99, 26 732 nr. 3) Pagina 49

“Beroep door vreemdeling:

Indien de vreemdeling van oordeel is dat het moratorium ten onrechte op zijn aanvraag wordt toegepast kan hij, na ommekomst van de oorspronkelijke beslistermijn, beroep instellen tegen het niet-tijdig besluiten (artikel 6:2, onder b, Awb) op zijn aanvraag. Voor alle duidelijkheid merken wij op dat het moratorium van toepassing is op alle aanvragen waarop nog niet is beslist. Daaronder zijn ook begrepen de aanvragen waarvoor de oorspronkelijke beslistermijn van zes maanden al is verstreken op het moment waarop het besluit tot toepassing van het moratorium in werking treedt. Het beroep van de vreemdeling tegen het niet-tijdig beslissen zal, afhankelijk van de grond waarop het moratorium is toegepast, ongegrond verklaard kunnen worden omdat het beslistmoratorium inmiddels van toepassing is en de termijn waarop op de aanvraag moet worden beslist dus ten hoogste met één jaar is verlengd.”

1.6. Memorie van Antwoord bij artikel 117 lid 2 (EK 00/01, 26 732 nr. 5b) Pagina 56

“Uit het tweede lid van artikel 117 volgt, dat het oude formele recht van toepassing blijft op de aanvraag die is ingediend voor de inwerkingtreding. De beslistermijn van de huidige wet (ook zes maanden) kan dus niet op grond van een besluitmoratorium worden verlengd. Uit artikel 117 volgt voorts onder meer, dat er geen voornemen-procedure gevolgd wordt en dat verlenging van de beslistermijn op individuele gronden niet mogelijk is.”

1.7. JV 2003/50, Rechtbank 's-Gravenhage zp 's-Hertogenbosch, 28 oktober 2002, AWB 02/13342

“II. OVERWEGINGEN

De rechtbank constateert dat het beroep is gericht tegen het niet tijdig nemen van een beslissing op de asielaanvraag van 8 november 2000.

Op 1 april 2001 is de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) in werking getreden. Ingevolge artikel 117, eerste lid, aanhef en onder c, van de Vw 2000 wordt een op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet in behandeling zijnde aanvraag tot toelating als vluchteling aangemerkt als een aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning op grond van deze wet. De op 8 november 2000 ingediende aanvraag om toelating als vluchteling wordt dan ook aangemerkt als een aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Vw 2000.

De rechtbank acht voor onderhavig beroep niet van belang dat verweerder met ingang van 14 december 2001 een besluitmoratorium voor Afghaanse asielzoekers heeft afgekondigd. Ingevolge artikel 117, tweede lid van de Vw 2000 blijft op de behandeling van aanvragen als bedoeld in het eerste lid immers het recht dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet van toepassing. Naar het oordeel van de rechtbank volgt hieruit dat een onder de Vw (oud) gegeven beslistermijn niet op grond van de artikelen 42, vierde lid of 43 van de Vw 2000 kan worden verlengd.

In artikel 15e, eerste lid van de Vreemdelingenwet (Stb. 1965, 40), verder te noemen Vw (oud), is bepaald dat een beschikking omtrent de inwilliging van een aanvraag om toelating dient te worden gegeven binnen de bij of krachtens deze wet bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag. De onderhavige aanvraag is op 8 november 2000 ingediend zodat verweerder, gelet op de termijn van artikel 15e van de Vw (oud), uiterlijk op 7 mei 2001 een beslissing had moeten nemen.”

1.8. JV 2002/185, Rechtbank 's-Gravenhage zp Amsterdam, 25 februari 2002, AWB 01/37583

“II. OVERWEGINGEN

1. De rechtbank stelt vast dat het beroep is gericht tegen het niet tijdig nemen van een beslissing op de asielaanvraag van 5 april 2000.

2. Op 1 april 2001 is de Vreemdelingenwet 2000 in werking getreden. Ingevolge artikel 117 lid 1 onder c Vw 2000 wordt een op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet in behandeling zijnde aanvraag tot toelating als vluchteling aangemerkt als een aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning op grond van deze wet. De op 5 april 2000 ingediende aanvraag om toelating als vluchteling wordt dan ook aangemerkt als een

aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 Vw 2000.

3. De rechtbank stelt vast dat verweerder nog geen beslissing op de aanvraag heeft genomen hoewel de in artikel 42 lid 1 Vw 2000 neergelegde beslistermijn van zes maanden inmiddels verstreken is. Niet is gebleken dat de termijn op grond van artikel 42 lid 4 of 5 Vw 2000 is verlengd. Derhalve wordt geconcludeerd dat niet tijdig op de aanvraag is beslist.

4. De omstandigheid dat verweerder inmiddels bij besluit van 12 december 2001 een besluitmoratorium heeft ingesteld, waarbij de individuele beslistermijn voor vreemdelingen afkomstig uit Afghanistan, die een aanvraag hebben ingediend tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel, op grond van artikel 43 Vw 2000 met één jaar is verlengd, maakt het voorgaande niet anders. Weliswaar is het besluitmoratorium ook van kracht op aanvragen die vóór de instelling van het besluitmoratorium zijn gedaan en waarop nog niet in eerste aanleg is beslist, doch in het onderhavige geval moet worden geconstateerd dat ook de aldus verlengde beslistermijn inmiddels is verstreken. De verlenging van de beslistermijn op grond van artikel 43 Vw 2000 sluit immers direct aan op de wettelijke beslistermijn in een individuele zaak.”

2. Artikel 1F van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (het Vluchtelingenverdrag)

Op grond van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag zijn de bepalingen van dit verdrag niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, dat hij een ernstig niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, of dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen die in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties. Indien bij de behandeling van een aanvraag om toelating als vluchteling tot Nederland wordt vermoed dit artikel 1F van toepassing is, vindt doorgaans nader onderzoek plaats. Zie over de problematiek rond de behandeling van deze aanvragen door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) ook het rapport van de Nationale ombudsman van 22 april 2002, nummer 2002/210.

3. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:2

“Voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep worden met een besluit gelijkgesteld:

- a de schriftelijke weigering een besluit te nemen, en
- b het niet tijdig nemen van een besluit.”

Artikel 7:1

"1 Degene aan wie het recht is toegekend tegen een besluit beroep op een administratieve rechter in te stellen, dient alvorens beroep in te stellen tegen dat besluit bezwaar te maken, tenzij het besluit:

- a op bezwaar of in administratief beroep is genomen,
- b aan goedkeuring is onderworpen,
- c de goedkeuring van een ander besluit of de weigering van die goedkeuring inhoudt, of
- d is voorbereid met toepassing van een van de in afdeling 3.5 geregelde procedures.

2 Tegen de beslissing op het bezwaar kan beroep worden ingesteld met toepassing van de voorschriften die gelden voor het instellen van beroep tegen het besluit waartegen bezwaar is gemaakt."

Artikel 7:10

"1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld - binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift.

2. De termijn wordt opgeschort met ingang van de dag waarop de indiener is verzocht een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 te herstellen, tot de dag waarop het verzuim is hersteld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

3. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan.

4. Verder uitstel is mogelijk voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad of ermee instemmen."

Artikel 8:72

"1. Indien de rechtbank het beroep gegrond verklaart, vernietigt zij het bestreden besluit geheel of gedeeltelijk.

2. Vernietiging van een besluit of een gedeelte van een besluit brengt vernietiging van de rechtsgevolgen van dat besluit of van het vernietigde gedeelte daarvan mee.

3. De rechtbank kan bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan geheel of gedeeltelijk in stand blijven.

4. Indien de rechtbank het beroep gegrond verklaart, kan zij het bestuursorgaan opdragen een nieuw besluit te nemen of een andere handeling te verrichten met inachtneming van haar uitspraak, dan wel kan zij bepalen dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan.

5. De rechtbank kan het bestuursorgaan een termijn stellen voor het nemen van een nieuw besluit of het verrichten van een andere handeling, alsmede zo nodig een voorlopige voorziening treffen. In het laatste geval bepaalt de rechtbank het tijdstip waarop de voorlopige voorziening vervalt.

6 De rechtbank kan bepalen dat een voorlopige voorziening vervalt op een later tijdstip dan het tijdstip waarop zij uitspraak heeft gedaan.

7 De rechtbank kan bepalen dat, indien of zolang het bestuursorgaan niet voldoet aan een uitspraak, de door haar aangewezen rechtspersoon aan een door haar aangewezen partij een in de uitspraak vast te stellen dwangsom verbeurt. De artikelen 611a tot en met 611i van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zijn van overeenkomstige toepassing.”

4. Memorie van Toelichting (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1991-1992, 22 495, nr. 3)

Aan de Memorie van Toelichting op de Wijzigingswet van onder meer de Algemene wet bestuursrecht (voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie) is het volgende ontleend:

“Artikel 8.2.6.6

(...)

In veel gevallen zal de rechter niet zelf in de zaak kunnen voorzien, maar zal door het bestuursorgaan een nieuwe beslissing met inachtneming van de uitspraak van de rechtbank moeten worden genomen. Dit zal zich onder meer voordoen, indien ook een beoordeling van andere feiten en omstandigheden nodig is dan die welke in de procedure in verband met het punt van geschil een rol hebben gespeeld. Het zou ondoenlijk zijn indien in die situatie de rechter zou worden belast met een beoordeling van dergelijke feiten en omstandigheden. In dat geval zal de rechter kunnen volstaan met de enkele vernietiging. Over de termijn waarbinnen het bestuursorgaan een nieuwe beslissing moet nemen kan in het algemeen worden opgemerkt, dat deze zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk is moet worden genomen. Vaak zal een nieuwe beslissing ruim binnen de termijn die staat voor het beslissen op een bezwaarschrift kunnen worden genomen. Als dat kan, moet het ook. De in het gelijk gestelde partij heeft immers al veel te lang op de juiste beslissing moeten wachten. Soms zal er echter niet aan te ontkomen zijn dat het nemen van een nieuwe beslissing meer tijd in beslag neemt. Dit zal zich in het bijzonder voordoen indien het geschil waarover de rechtbank een uitspraak heeft gedaan slechts een onderdeel vormt van de voor de uiteindelijke beslissing van het bestuursorgaan noodzakelijk besluitvorming. Indien bij voorbeeld aan iemand een uitkering is geweigerd op de door de rechter onjuist geachte grond dat hij niet is verzekerd zullen ons inziens voor de vervolgstappen die nodig zijn om tot een besluit omtrent de uitkering te komen, de termijnen gelden die van toepassing zijn voor de primaire besluitvorming zij het dat, zoals gezegd betrokkene er ons inziens aanspraak op kan maken dat het bestuursorgaan ten aanzien van hem met bijzondere voortvarendheid te werk gaat.

Het vijfde en zesde lid van dit artikel waarborgen dat de rechtbank, indien zij dit nodig oordeelt, de naleving van de uitspraak door het bestuursorgaan op effectieve wijze kan afdwingen. Zij kan een termijn stellen voor het opnieuw voorzien in de zaak, eventueel versterkt met een dwangsom. In het geval de rechtbank wel een dwangsom zou opleggen, maar geen termijn zou stellen voor het nemen van een nieuw besluit, hetgeen

wij overigens weinig waarschijnlijk achten, moet het tijdstip waarop de dwangsom verbeurd zou worden, worden gesteld op het moment waarop de termijn voor het nemen van een primair besluit in dat geval afloopt. Dit gelet op de rechtszekerheid waarop ook het bestuursorgaan aanspraak heeft en op hetgeen wij hiervoor stelden met betrekking tot de termijn waarbinnen het bestuursorgaan een nieuw besluit moet nemen.

Naar onze mening maakt deze regeling een aparte voorziening voor het niet-gevolg geven aan de uitspraak overbodig. Immers, indien de rechtbank in eerste instantie heeft afgezien van het stellen van een termijn en het opleggen van een dwangsom en het bestuursorgaan voert de uitspraak niet binnen een redelijke termijn uit, zal de belanghebbende beroep kunnen instellen bij de rechtbank, stellende dat een fictieve weigering om op het bezwaarschrift te beslissen voorligt en dat deze weigering onrechtmatig is. De rechtbank zal er onder die omstandigheden weinig moeite mee hebben de fictieve weigering te vernietigen en door het stellen van een termijn, versterkt met een dwangsom, de uitspraak kracht bij te zetten. Ook indien het bestuursorgaan na de rechterlijke uitspraak wel een nieuwe beslissing op het bezwaarschrift heeft genomen, maar de belanghebbende van mening is dat deze niet in overeenstemming is met de uitspraak van de rechtbank, zal deze daarover het oordeel van de rechtbank kunnen uitlokken. De rechtbank kan dan beoordelen of de klacht gegrond is en zo nodig een dwangsom opleggen om naleving te verzekeren.

Het schrappen van de aparte voorziening voor het niet-gevolg geven aan de uitspraak heeft onzes inziens het voordeel dat daardoor beter tot uitdrukking komt dat het bestuur gevolg dient te geven aan rechterlijke uitspraken (vgl. ook het rapport van de Nationale ombudsman van 5 september 1989, AB1989, 558) (zie hierna, **ACHTERGROND**, onder 6.; N.o.). Daarnaast zij er nog op gewezen dat de bestaande regelingen, bestemd voor de gevallen waarin geen gevolg wordt gegeven aan een uitspraak van de administratieve rechter, in de praktijk zelden toepassing vinden. Ten slotte heeft het ecarteren van een aparte voorziening voor het niet-gevolg geven aan de uitspraak, het voordeel dat daarmee de somtijds lastige vraag of er inderdaad sprake is van het niet-gevolg geven aan de uitspraak of «alleen maar» een besluit, waarmee de belanghebbende het niet eens is, niet meer hoeft te worden beantwoord.”

5. Rapport 1989/633 van de Nationale ombudsman (uitgebracht op 5 september 1989).

Aanleiding tot het uitbrengen van dit rapport vormde de klacht dat de Informatiseringsbank een door het College van beroep studiefinanciering (Cvbs) bij uitspraak van 23 februari 1989 gegeven opdracht om binnen zestig dagen na de verzenddatum van de uitspraak (10 maart 1989) een nieuwe beslissing te nemen, tot het moment van het indienen van de klacht bij de Nationale ombudsman had veronachtzaamd. Daarnaast klaagde verzoekster erover, dat de Informatiseringsbank geen initiatief had genomen om haar van de vertraging in kennis te stellen, en dat haar telefonisch geen steekhoudende reden voor de vertraging kon worden medegedeeld.

De Nationale ombudsman overwoog dat overheidsorganen gezien de verdeling van machten in een rechtsstaat prompte uitvoering behoren te geven aan uitspraken van een onafhankelijke rechter. De Nationale ombudsman gaf aan dat die grondregel slechts uitzondering kan lijden indien er een - naar objectieve maatstaven gemeten - onmogelijkheid zou zijn tot uitvoering van die uitspraak. De Nationale ombudsman oordeelde dat een dergelijke onmogelijkheid zich zeker niet voordoet indien de eventuele gevolgen van een rechterlijke uitspraak voor de toekomstige besluitvorming in verwante andere gevallen beraad en besluitvorming zouden behoeven door het bestuur en eventueel de wetgever.

6. Rapport 2001/20 van de Nationale ombudsman (uitgebracht op 25 januari 2001).

Rapport 2001/20 bevat de resultaten van het onderzoek naar aanleiding van een klacht over de lange duur van de behandeling door de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), van een bezwaarschrift tegen de afwijzende beslissing op een aanvraag van een machtiging tot voorlopig verblijf, nadat de rechtbank het tegen het ongegrond verklaren van het bezwaar ingestelde beroep gegrond had verklaard en daarbij de Minister van Buitenlandse Zaken had opgedragen binnen acht weken opnieuw op het bezwaarschrift te beslissen.

De Staatssecretaris (destijds naast de minister van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk voor de behandeling van aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf) gaf aan dat, om tot een zorgvuldige beslissing te komen, nader onderzoek was ingesteld.

De Nationale ombudsman onderschreef het belang van zorgvuldig onderzoek, maar stelde vast dat in deze zaak geen sprake was van een - naar objectieve maatstaven gemeten - onmogelijkheid tot uitvoering van de uitspraak. De Minister van Buitenlandse Zaken kon immers een beslissing nemen. Wanneer er vanuit een oogpunt van zorgvuldigheid nog reden kan zijn een onderzoek in te stellen, dan moeten de overwegingen van de rechtbank en de door de rechtbank gestelde termijn daarbij in acht worden genomen.

In deze zaak deed de Nationale ombudsman de volgende aanbeveling:

"De Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie wordt in overweging gegeven voor zover dat hun verantwoordelijkheid raakt, te bevorderen dat, behoudens in geval van een onmogelijkheid daartoe, na vernietiging door de rechtbank opnieuw wordt beslist op bezwaarschriften binnen de door de rechtbank bepaalde termijn en met inachtneming van het in de uitspraak overwogene."

Bij brief van 19 maart 2001 liet de Minister van Justitie de Nationale ombudsman weten de aanbeveling over te nemen.

7. Rapport 2001/225 van de Nationale ombudsman (uitgebracht op 26 juli 2001).

In de zaak die leidde tot dit rapport had de rechtbank verzoekers beroep in diens asielprocedure gegrond verklaard. De rechtbank had daarbij geen termijn gesteld waarbinnen opnieuw moest worden beslist. Derhalve had de staatssecretaris van Justitie na verzending van de uitspraak uiterlijk binnen de termijnen van art. 7:10 Awb opnieuw op het bezwaarschrift moeten beslissen. De staatssecretaris gaf aan in afwachting te zijn van informatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Op grond van deze informatie zou zij haar beleid vormen met betrekking tot de veiligheidssituatie in Noord Irak en de mogelijkheden voor asielzoekers uit bepaalde bevolkingsgroepen tot eventuele terugkeer naar Irak.

De Nationale ombudsman was van oordeel dat, voor zover de staatssecretaris van mening was dat de informatie waarop zij wachtte en het door haar op basis van die informatie te vormen beleid van belang was voor de te nemen beslissing op het bezwaarschrift, verzoeker had moeten worden verzocht om instemming met uitstel van de beslissing, onder vermelding van de redenen van dat uitstel.

8. Rapport 2002/279 van de Nationale ombudsman (uitgebracht op 11 november 2002).

In de zaak die leidde tot dit rapport klaagde verzoeker er onder meer over dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) bij de behandeling van zijn klacht van 18 november 2001 niet naar tevredenheid had uitgelegd waarom tot tweemaal toe geen gevolg was gegeven aan een uitspraak van de rechtbank.

De staatssecretaris van Justitie gaf in haar reactie daarvoor alsnog een verklaring. De Nationale ombudsman achtte het niet juist dat dit niet reeds in de reactie op verzoekers klacht bij de IND was gebeurd, en achtte de verklaring van de staatssecretaris overigens onvoldoende. Zij had niet duidelijk gemaakt waarom op een bepaald moment - de termijn die de rechter had opgelegd was toen nog niet verstreken - niet alsnog een beslissing was genomen. In elk geval had de IND bij een onmogelijkheid daartoe verzoeker op de hoogte moeten stellen. Evenmin had de staatssecretaris duidelijk gemaakt waarom nadat verzoeker opnieuw beroep had ingesteld, niet alsnog een beslissing was genomen. Het nogmaals instellen van beroep tegen het niet tijdig beslissen staat daaraan niet in de weg.

9. Brief van de staatssecretaris van Justitie van 9 januari 2002

Onderstaande passage is ontleend aan een reactie van de staatssecretaris van Justitie in het kader van een schriftelijk onderzoek dat heeft geleid tot rapport 2002/099:

"Naar aanleiding van bedoelde aanbeveling (bij het openbare rapport nummer 2001.0020; N.o.) en mijn reactie daarop van 19 maart 2001 zijn de regionale directies van de IND uitdrukkelijk geïnstrueerd dat na vernietiging van een besluit door de rechtbank binnen de eventueel door de rechtbank gestelde termijn en met inachtneming van het in de uitspraak overwogene dient te worden beslist. In dit kader zijn maatregelen

getroffen om al direct bij binnenkomst van rechtbankpost die vernietigingen eruit te halen waarin sprake is van een door de rechtbank gestelde beslistermijn. In de onderhavige zaak bevond het dossier zich reeds in de zogenoemde voorraad bezwaar. Eerst in augustus 2001 is na een schoning van deze voorraad het dossier beoordeeld en de uitspraak bestudeerd.”

10. Brief van de staatssecretaris van Justitie van 23 mei 2003

Onderstaande passage is ontleend aan een reactie van de staatssecretaris van Justitie in het kader van een schriftelijk onderzoek dat heeft geleid tot rapport 2002/279:

“Geconcludeerd kan worden dat de samenloop van procedures, zowel in bezwaar als in beroep, alsmede de omstandigheid dat de asiel en de reguliere procedure in het onderhavige geval, vanwege de daarover binnen de IND vigerende afspraken, op verschillende locaties dienden te worden afgehandeld, er in casu toe hebben geleid dat tot tweemaal toe geen gevolg is gegeven aan een uitspraak van de rechtbank, waardoor niet binnen de gestelde termijn is beslist op het bezwaarschrift. Vorenstaande vormt weliswaar een verklaring van de gang van zaken, maar ik ben van mening dat dit uiteraard niet had mogen gebeuren.

Gelet op het vorenstaande acht ik uw onder punt 1. en 2. genoemde vragen beantwoord. Gezien het voorgaande acht ik de klacht (...) op alle onderdelen gegrond.

Eén en ander geeft voor mij aan dat de al eerder getroffen maatregelen om dergelijke overschrijdingen van door de rechtbank bepaalde termijnen na vernietiging in de toekomst te voorkomen, onvoldoende zijn gebleken. Ik zal deze daarom nogmaals kritisch bezien en waar nodig verder aanscherpen.”

11. Brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 15 augustus 2002

De Nationale ombudsman verzocht de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bij brief van 11 juli 2002 in het kader van een schriftelijk onderzoek naar aanleiding van een klacht onder meer een drietal vragen te beantwoorden die betrekking hadden op de te onderzoeken gedraging. In zijn reactie van 15 augustus 2002 deelde de minister onder meer het volgende mee:

“Op welke wijze wordt - in het algemeen - prioriteit aan zaken gegeven aan zaken waarin, ingevolge een rechterlijke uitspraak, opnieuw beslist moet worden?”

Vooropgesteld wordt dat te allen tijde tijdig uitvoering dient te worden gegeven aan rechterlijke uitspraken. Hiertoe 'scannen' de regionale directies van de IND alle post binnen enkele dagen na ontvangst op noodzakelijke vervolgacties. Een tijdens het scannen aangetroffen uitspraak waarin wordt opgedragen opnieuw te beslissen wordt direct verzonden naar de unit die het onderliggende dossier in behandeling heeft. Vervolgens geeft de unit met voorrang uitvoering aan de uitspraak.

Onder verwijzing naar uw schriftelijke reactie van 23 mei 2002 in de zaak onder nr. 5163981/02/IND, verzoek ik u aan te geven op welke wijze u voornemens bent vorm te geven aan de aanscherping van de door u genoemde maatregelen om overschrijding van de door de rechtbank gestelde termijnen te voorkomen.

Teneinde de bekendheid binnen de IND met de beslissing om te allen tijde tijdig uitvoering te geven aan rechterlijke uitspraken te vergroten zal een werkinstructie worden uitgebracht. Hierin zal nogmaals het belang van een en ander worden onderstreept. De werkinstructie zal in oktober 2002 verschijnen.

Geldt de aanscherping van deze maatregelen ook in gevallen waarin de rechtbank geen termijn voor het nemen van een beslissing heeft verbonden aan de uitspraak en op welke wijze wordt daar in dat geval aan vormgegeven?

Ja, het maakt geen verschil of de rechterlijke uitspraak wel of geen termijn bevat waarbinnen de beslissing moet zijn genomen. In het laatste geval dient ten spoedigste, maar in ieder geval binnen de termijn die door de Algemene wet bestuursrecht wordt gesteld, te worden beslist.”

12. Werkinstructie ‘Naleving van rechterlijke uitspraken in vreemdelingrechtelijke procedures’ van 14 augustus 2003 (2003/13)

“1. Inleiding

Uit het jaarverslag van de Nationale Ombudsman (No) over het jaar 2000 blijkt dat de IND veelvuldig de door de rechter opgelegde beslistermijnen overschrijdt en beslissingen neemt, waarbij de inhoud van de uitspraken niet in acht wordt genomen. Op 25 januari 2001 deed de No de aanbeveling dat na vernietiging door de rechtbank opnieuw wordt beslist op bezwaarschriften, binnen de door de rechtbank bepaalde termijn en met inachtneming van het in de uitspraak overwogene. Deze aanbeveling is bij brief van 19 maart 2001 zonder meer overgenomen. Omdat er ook na die tijd regelmatig klachten waren over de lange behandelduur van aanvragen of bezwaarschriften, waarin de rechtbank uitspraak had gedaan en daarbij had bepaald dat al dan niet binnen een door de rechtbank opgelegde termijn een nieuw besluit diende te worden genomen, is de No in 2002 een onderzoek uit eigen beweging gestart.

Deze *interne* werkinstructie geeft de handelwijze weer voor alle gevallen waarin de rechter het beroep in vreemdelingrechtelijke procedures -zowel asiel als reguliergegrond heeft verklaard. Deze werkinstructie strekt ertoe een eind te maken aan de overschrijding van door de rechter opgelegde termijnen. Tevens worden handvatten geboden om bij de nieuw te nemen beslissing recht te doen aan de inhoud van de uitspraak. Hierbij zij opgemerkt dat deze werkinstructie uitdrukkelijk niet ziet op uitspraken van de rechtbank inzake voorlopige voorzieningen.

2. Beslissen binnen de gestelde termijn

Hoofregel is dat binnen de door de rechter gestelde termijn dient te worden beslist. Indien er geen sprake is van een door de rechtbank opgelegde termijn, volgt uit het besluit van de IND-raad van 28 januari 2003 dat dient te worden beslist binnen drie maanden. (...).

Aan het halen van bovengenoemde termijnen is de hoogste prioriteit toegekend. In de verdeling van de werklast dient hiermee rekening gehouden te worden. Om tot een snelle en accurate afhandeling van de overwegingen in de rechterlijke uitspraak te komen, is het van uitermate groot belang dat het procesdossier z.s.m. terug gaat naar het betreffende behandelkantoor, aangevuld met de uitspraak en informatie betreffende een al dan niet ingesteld hoger beroep. Dit logistieke traject verdient eveneens de hoogste prioriteit nu dit een eerste voorwaarde is voor het tijdig kunnen beslissen.

3. Beslissen met inachtneming van de uitspraak rechtbank

Naast het halen van de termijnen die de rechtbank, dan wel wetgever dan wel de IND-raad heeft gesteld, is ook het beslissen met inachtneming van de inhoud van de uitspraak van belang. Na iedere gegrondverklaring door de rechtbank dient het volgende proces te worden doorlopen:

1. Bepalen of er hoger beroep kan worden ingesteld dan wel is ingesteld (door GC PV evt. de regio). Hiertoe is het van groot belang dat de regio en GC PV vice versa goed onderling contact onderhouden;
2. Bepalen of de zaak direct kan worden ingewilligd;
3. Bepalen of er nader onderzoek geïndiceerd is;
4. Bepalen of er gehoord moet worden;
5. Bepalen of de zaak aan AUB moet worden voorgelegd per format;
6. Beslissen."

13. Zaken/procedures

In het kader van het onderzoek dat heeft geleid tot rapport 2002/110 van 22 april 2002 (1F-zaken) deelde de staatssecretaris van Justitie op dit punt bij brief van 5 oktober 2001 het volgende mee:

"Eind 1999 (...) bedroeg de voorraad 866 procedures in eerste aanleg en 276 procedures in bezwaar. (...). Om een indicatie te kunnen geven om hoeveel hoofdpersonen (i.e. potentiële 1F-zaken) het gaat, wordt ten aanzien van deze dossiers door het projectteam, een vermenigvuldigingsfactor van 0,6 gehanteerd. Dit zou betekenen dat er eind 1999, 519 potentiële 1F-zaken op voorraad lagen in eerste aanleg, en 165 potentiële 1F-zaken in bezwaar."

14. Vragen die in het kader van het onderzoek op 27 augustus 2002 zijn voorgelegd aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

"A. De maatregelen

- Welke maatregelen zijn tot nu toe precies genomen om te garanderen dat tijdig een nieuw besluit wordt genomen na vernietiging door de rechtbank?
- Op welke wijze zijn de door u getroffen maatregelen bekend gemaakt aan de regionale directies?
- Heeft enige vorm van terugkoppeling of evaluatie plaatsgevonden?

B. Aantal en soort zaken

- Kunt u aangeven hoe groot de voorraad zaken waarin een nieuw besluit moest worden genomen na vernietiging door de rechtbank, per regio was op 25 januari 2001?
- Waren uw maatregelen ook op deze zaken van toepassing?
- Hoeveel van deze zaken wachten nog op behandeling?
- In hoeveel zaken in totaal (per regio) moet op dit moment nog een nieuw besluit worden genomen na vernietiging door de rechtbank?
- Wat is de gemiddelde ouderdom van deze zaken? Dat wil zeggen: hoeveel tijd is er gemiddeld verstreken sinds de uitspraak van de rechtbank?
- In hoeveel van deze zaken heeft de rechtbank een termijn gesteld?
- Wordt wat betreft voortvarendheid van behandeling onderscheid gemaakt tussen zaken waarin een termijn is gesteld en zaken waarin dat niet het geval is?
- In hoeveel van deze zaken heeft de rechtbank een dwangsom opgelegd?
- Wordt wat betreft voortvarendheid van behandeling onderscheid gemaakt tussen zaken waarin een dwangsom is opgelegd en zaken waarin dat niet het geval is?

C. Tussenberichten

- Worden er eventueel tussenberichten gestuurd in zaken waarin om welke reden dan ook niet tijdig een nieuw besluit is genomen of kan worden genomen na vernietiging door de rechtbank?"