



Rapport

Datum: 16 februari 2000
Rapportnummer: 2000/056

Klacht

Op 18 augustus 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer K., ingediend door de heer mr. E.H. de Vries te Wolvega, met een klacht over een gedraging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken gezamenlijk, werd een onderzoek ingesteld.

Op grond van de namens verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt over de lange behandelingsduur door de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), van zijn bezwaarschrift tegen de afwijzende beschikking van de Minister van Buitenlandse Zaken op de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf ten behoeve van zijn in Marokko verblijvende (meerderjarige) dochter.

Achtergrond

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:5, eerste lid:

"Het bezwaar- of beroepschrift wordt ondertekend en bevat tenminste:

(...)

d. de gronden van het bezwaar of beroep."

Artikel 6:6:

"Indien niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, kan dit niet-ontvankelijk worden verklaard, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn."

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."

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Staatssecretaris van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

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

De Staatssecretaris van Justitie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De Minister van Buitenlandse Zaken gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Op 20 mei 1998 diende verzoeker bij de Visadiens van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) een bezwaarschrift in op nader aan te voeren gronden tegen de op 27 april 1998 gedateerde afwijzende beschikking van de Minister van Buitenlandse Zaken op de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf ten behoeve van verzoekers in Marokko verblijvende (meerderjarige) dochter.

2. Bij brief van 27 mei 1998 bevestigde de IND de ontvangst van het bezwaarschrift als volgt:

"... Hierbij bevestig ik de ontvangst van bovenvermeld bezwaarschrift.

Artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) stelt regels over de termijn waarbinnen ik op het bezwaarschrift moet hebben beslist. Aangezien ik gebruik maak van de mij in dit wetsartikel gegeven mogelijkheid om mijn beslissing te verdagen, betekent dit dat ik binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift daarop moet hebben beslist.

Ik heb echter geconstateerd dat het bezwaarschrift is ingediend op nader aan te voeren gronden, als bedoeld in artikel 6:5 lid 1 onder d van de Awb.

Ingevolge artikel 6:6 van de Awb levert dit een verzuim op dat tot niet-ontvankelijkheid leidt.

Ik stel betrokkene in de gelegenheid genoemd verzuim binnen twee weken na dagtekening van deze brief te herstellen. De beslistermijn wordt zolang opgeschort. Als betrokkene genoemd verzuim niet herstelt, zal ik besluiten tot niet-ontvankelijk verklaring..."

3. Bij brief van 5 juni 1998 diende verzoekers gemachtigde de nadere gronden in waarop het bezwaar berustte. Daarbij werden twee medische verklaringen overgelegd inzake de gezondheidstoestand van verzoekers dochter.

4. Op 13 oktober 1998 vond in het kader van de behandeling van het bezwaarschrift een ambtelijke hoorzitting plaats.

5. Bij brief van 31 december 1998 verzocht de IND aan de Minister van Buitenlandse Zaken om een onderzoek te doen instellen naar de authenticiteit van de overgelegde medische verklaringen, en de IND te informeren over de resultaten van dit onderzoek.

6. Bij brief van 24 februari 1999 informeerde verzoekers gemachtigde bij de IND naar de stand van zaken met betrekking tot het bezwaarschrift. De IND bevestigde de ontvangst van de brief schriftelijk op 15 maart 1999. Daarbij werd medegedeeld dat de Minister van Buitenlandse Zaken op 31 december 1998 was verzocht de overgelegde medische verklaringen te onderzoeken op authenticiteit.

7. Op 5 juli 1999 informeerde verzoekers gemachtigde telefonisch bij de IND naar de stand van zaken met betrekking tot het bezwaarschrift, en verzocht hij de IND om bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken te informeren naar de stand van zaken met betrekking tot het onderzoek naar de authenticiteit van de medische verklaringen.

8. Bij brief van 28 juli 1999 zond de gemachtigde de IND de volgende brief:

"... Van het gezin (van verzoeker; N.o.) dat nu al tijden pogingen onderneemt om de hulpbehoevende dochter onder de hoede van het gezin in Nederland te krijgen, kan in redelijkheid niet gevergd worden dat zij nog maanden langer wacht op uw beslissing.

Ik zal daarom een klacht indienen bij de Ombudsman indien u binnen 2 weken nog niet heeft beslist.

Het is uiteindelijk uw beslissing de medische documenten op echtheid te controleren, u hoeft dat niet te doen..."

9. De IND informeerde op 19 augustus 1999 schriftelijk en op 25 augustus 1999 telefonisch bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar de stand van zaken met betrekking tot het onderzoek naar de authenticiteit van de overgelegde medische verklaringen.

10. Op 30 augustus 1999 werd op het bezwaarschrift beslist waarbij het bezwaar ongegrond werd verklaard. Het onderzoek naar de authenticiteit van de overgelegde medische verklaringen was op dat moment nog niet afgerond.

B. Standpunt verzoeker

Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtoomschrijving onder klacht.

C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

1. In reactie op de klacht deelde de Staatssecretaris van Justitie het volgende mee:

"... Allereerst ben ik met de gemachtigde eens dat de behandeling van het bezwaarschrift te veel tijd in beslag heeft genomen. De wettelijke beslistermijn was, ten tijde van de beslissing op het bezwaarschrift, ruimschoots verstreken. Ik bied de betrokkenen hiervoor mijn excuses aan en acht de klacht hierover gegrond.

Een verklaring - geen excuus - voor de lange behandelingsduur van het bezwaarschrift is gelegen in het grote aantal te behandelen verblijfsaanvragen. Tevens is de omstandigheid dat de besluitvorming is opgeschort gedurende het onderzoek door het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuiZa) naar de authenticiteit van de overgelegde medische verklaringen. Tot op heden is de uitkomst van het authenticiteitsonderzoek niet door mij ontvangen.

De lange behandelingsduur van het bezwaarschrift is echter eveneens toe te rekenen aan een zeker gebrek aan alertheid van de kant van de IND. Zo is eerst op 31 december 1998 het onderzoek bij BuiZa opgestart, terwijl de documenten reeds op 5 juni 1998 door de IND zijn ontvangen. Dit gebrek aan alertheid heeft geresulteerd in een extra - onnodige - vertraging van de besluitvorming op het bezwaarschrift.

Naast een reactie op de klacht over de lange behandelingsduur, heeft u mij verzocht een viertal vragen te beantwoorden.

Vraag 1. Waarom is niet eerder gerappelleerd?

Zoals gezegd is naar aanleiding van het verzoek van de gemachtigde van 5 juli 1999 het onderzoek op 19 augustus 1999 schriftelijk bij BuiZa gerappelleerd. Op 25 augustus 1999 is telefonisch gerappelleerd bij BuiZa.

Dat niet eerder is gerappelleerd heeft te maken met het feit dat verzuimd is de verblijfsaanvraag op een aparte voorraad te zetten, waarbij aangegeven wordt na welke termijn - doorgaans twee maanden - het onderzoek gerappelleerd dient te worden.

Vraag 2. Is bij de rappels verzocht een termijn te noemen wanneer het onderzoek zou zijn afgerond en zo neen, waarom niet?

Nee. Uit het telefonisch contact met BuiZa op 25 augustus 1999 is immers gebleken dat geen termijn gegeven kon worden waarbinnen het onderzoek zou zijn afgerond.

Vraag 3. Wat is het resultaat geweest van de rappels?

Dezerzijds is niet gebleken dat het laten uitgaan van de rappels heeft geleid tot een versnelling van het onderzoek.

Vraag 4. Nu inmiddels een beslissing is genomen op het bezwaarschrift, dan wel dit binnenkort zal gebeuren, waarom is dit gebeurd voordat het resultaat van het verificatie-onderzoek bekend was bij de IND en waarom kon, gelet hierop, dan niet reeds in december 1998 een beslissing worden genomen?

Vooropgesteld dient te worden dat door de IND reeds tijdens de hoorzitting van de ambtelijke commissie twijfels zijn geuit omtrent de authenticiteit van de overgelegde medische verklaringen. Gelet hierop is het authenticiteitsonderzoek bij BuiZa gestart.

Hoewel er in eerste instantie, tijdens de hoorzitting van de ambtelijke commissie, geen bezwaren waren tegen een onderzoek van de documenten, heeft de gemachtigde bij brief van 28 juli 1999 aangegeven het authenticiteitsonderzoek niet langer te willen afwachten. Aan deze oproep van de gemachtigde is bij hoge uitzondering gehoor gegeven door de besluitvorming op het bezwaarschrift te hervatten, zónder de uitkomst van het onderzoek van BuiZa af te wachten. Bij beschikking van 30 augustus 1999 is het bezwaar ongegrond verklaard.

De reden dat niet eerder een beslissing is genomen op het bezwaarschrift is gelegen in de omstandigheid dat het onderzoek van BuiZa inzicht kan geven in de feitelijke situatie van betrokkene in het land van herkomst, waarmee in het kader van het zorgvuldigheidsvereiste rekening gehouden dient te worden bij het nemen van de beslissing op het bezwaarschrift. Aangezien het tot 28 juli 1999 niet bekend was dat er van de zijde van de gemachtigde bezwaren bestonden betreffende het onderzoek van BuiZa, is

niet eerder overgegaan tot besluitvorming op het bezwaarschrift.

In de beschikking van 30 augustus 1999 is aangegeven dat nog steeds aan de authenticiteit van de overgelegde documenten wordt getwijfeld..."

2. Bij zijn reactie zond de Staatssecretaris van Justitie onder meer het verslag van het gehoor op 13 oktober 1998. Uit dit verslag blijkt dat tijdens de hoorzitting is aangegeven dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar de authenticiteit van de overgelegde medische verklaringen een onderzoek zal instellen en dat verzoekers gemachtigde hiermee heeft ingestemd.

D. Standpunt minister van buitenlandse Zaken

In reactie op de klacht deelde de Minister van Buitenlandse Zaken het volgende mee:

"Op 31 december 1998 heeft de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) het ministerie van Buitenlandse Zaken verzocht een onderzoek in te stellen naar de echtheid van een tweetal medische verklaringen (...). De Nederlandse ambassade in Rabat heeft in het onderhavige geval de uitvoering van het onderzoek overgedragen aan het Bureau van de Nederlandse Sociaal attaché in Rabat. Bij dit onderzoek bezoekt een zg. buitendienstmedewerker van dit Bureau de desbetreffende artsen en verzoekt hen schriftelijk te bevestigen dat de medische verklaringen door hen zijn opgesteld. Ook wordt bij de ter zake bevoegde autoriteiten nagegaan of de betrokken artsen bevoegd zijn tot het opstellen van deze verklaringen.

De tijd die een onderzoek naar de echtheid van documenten in beslag neemt, is onder meer afhankelijk van de medewerking van de plaatselijke autoriteiten en de artsen, alsmede van de plaats waar het onderzoek dient te worden verricht. Onderzoeken in Rabat en omgeving worden uitgevoerd door de Nederlandse ambassade. Onderzoeken in verafgelegen gebieden worden, in overleg met het Bureau Sociaal attaché, overgedragen aan buitendienstmedewerkers van het Bureau, die regelmatig in Marokko reizen voor onderzoeken in opdracht van de Sociale Verzekeringsbank. In het onderhavige geval dient het onderzoek te worden uitgevoerd in het noorden van Marokko, in de plaats Al Hoceima, op 600 kilometer van Rabat.

Mede vanwege de hoge werkdruk bij het Bureau Sociaal attaché is het onderzoek nog niet afgerond. Inmiddels heeft de ambassade telefonisch onderzoek gedaan. Om de afronding van het onderzoek te bespoedigen zal een medewerker van de ambassade binnenkort naar Al Hoceima reizen. Na ontvangst van de resultaten van het onderzoek zal de IND terstond overeenkomstig worden geïnformeerd.

Op 19 en 25 augustus jl. heeft de IND respectievelijk schriftelijk en telefonisch bij dit ministerie gerappelleerd omtrent de stand van zaken van het onderzoek. Naar aanleiding hiervan is op 25 augustus jl. een rappel uitgegaan naar de ambassade. Vanwege het

uitblijven van een reactie van de ambassade heeft het ministerie de IND geen termijn kunnen noemen, waarbinnen het onderzoek zou worden afgerond. Een (schriftelijk) antwoord op de brief van 19 augustus jl. is helaas achterwege gebleven. In toekomstige gevallen zal de Nederlandse ambassades worden verzocht, voor zover mogelijk, termijnen te noemen waarbinnen resultaten van een onderzoek kunnen worden verwacht en zal de IND van deze termijnen tijdig op de hoogte worden gesteld..."

Beoordeling

1. Verzoeker klaagt 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 zijn bezwaarschrift tegen de afwijzende beschikking van de Minister van Buitenlandse Zaken op de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf ten behoeve van zijn in Marokko verblijvende (meerderjarige) dochter.
2. Artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat het bestuursorgaan binnen zes of - indien sprake is van een commissie als bedoeld in artikel 7:13 van voornoemde wet - tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift moet beslissen. Ingevolge het tweede lid van artikel 7:10 Awb wordt de termijn opgeschort met ingang van de dag waarop de indiener is verzocht een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 Awb te herstellen. Indien het niet mogelijk is om binnen deze termijn een beslissing op het bezwaarschrift te nemen, dan kan het bestuursorgaan ingevolge artikel 7:10, derde lid, de beslissing voor maximaal vier weken verdagen. Van de verdaging met vier weken moet vóór ommekomst van de beslistermijn aan de belanghebbende schriftelijk mededeling worden gedaan. Het vierde lid van artikel 7:10 biedt het bestuursorgaan de mogelijkheid om de beslissing voor een tweede maal uit te stellen. Ingevolge het vierde lid is verder uitstel van de beslissing alleen mogelijk indien belanghebbende hiermee instemt (zie achtergrond).
3. Termijnen in het bestuursprocesrecht zijn voor de belanghebbende doorgaans fatale termijnen. Uit het oogpunt van een op dit punt na te streven gelijkheid tussen overheid en burger, en van de geloofwaardigheid van de overheid, behoren bestuursorganen zich evenzeer strikt gebonden te achten aan wettelijke voorschriften inzake voor hen geldende termijnen. Dat geldt temeer wanneer de desbetreffende wettelijke voorschriften ruimte bieden voor het verlengen van de beslistermijn.
4. Verzoekers bezwaarschrift werd ingediend op 20 mei 1998. Bij brief van 27 mei 1998 bevestigde de IND de ontvangst van het bezwaarschrift waarbij betrokkene in de gelegenheid werd gesteld de gronden van het bezwaar binnen twee weken aan te vullen. Voorts werd aangegeven dat gebruik werd gemaakt van de in artikel 7:10 Awb geboden mogelijkheid van een verdaging van de beslissing met vier weken.

Verzoekers advocaat diende de (nadere) gronden waarop het bezwaar berustte in bij brief van 5 juni 1998. Ingevolge het hiervoor onder 2. gestelde had uiterlijk binnen tien weken na ontvangst van de brief van 5 juni 1998 op het bezwaarschrift moeten zijn beslist, tenzij verzoeker vóór het verstrijken van deze termijn met verder uitstel van de beslissing had ingestemd. Verzoeker is binnen de aangegeven termijn van tien weken niet verzocht om instemming met verder uitstel. Pas op 30 augustus 1999 is op het bezwaarschrift beslist.

5. Terecht merkt de Staatssecretaris van Justitie in zijn reactie op de klacht op dat de lange behandelingsduur van het bezwaarschrift, mede is veroorzaakt door een gebrek aan alertheid bij de IND. Zo vond pas op 13 oktober 1998, dat wil zeggen ná het verstrijken van de hiervoor genoemde beslistermijn van tien weken, een hoorzitting plaats, werd pas op 31 december 1998 aan de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht om een onderzoek naar de authenticiteit van de overgelegde medische verklaringen én werd nagelaten bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken te rappelleren in verband met dit onderzoek.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

6. Ten overvloede wordt nog het volgende opgemerkt.

Een belangrijk deel van de vertraging is gelegen in de lange duur van het onderzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar de authenticiteit van de overgelegde medische verklaringen. In zijn reactie op de klacht liet de Minister van Buitenlandse Zaken weten dat de tijd die een dergelijk onderzoek in beslag neemt, onder meer afhankelijk is van de medewerking van de plaatselijke autoriteiten en artsen terwijl voorts de hoge werkdruk van het ingeschakelde Bureau van de Sociaal attaché er de oorzaak van was dat het onderzoek nog steeds niet was afgerond. Wat hier ook van zij, op het moment dat de beslissing op het bezwaarschrift werd genomen (30 augustus 1999) was het al acht maanden geleden dat om onderzoek was verzocht en was het onderzoek nog niet afgerond. Een dergelijke behandelingsduur is onaanvaardbaar lang. Bovendien werd nagelaten te reageren op het schriftelijk rappel van de IND van 19 augustus 1999.

7. Nu de resultaten van het onderzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken onaanvaardbaar lang op zich lieten wachten, en verzoekers gemachtigde in zijn brief van 28 juli 1999 had aangedrongen op het nemen van een beslissing, zonodig zonder dat de echtheid van de documenten werd geverifieerd, was het te billijken dat de IND tenslotte toch op het bezwaarschrift heeft beslist, hoewel nog niet kon worden beschikt over de resultaten van het onderzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van

Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken gezamenlijk, is gegrond.