



# Rapport

**Datum: 23 maart 2000**

**Rapportnummer: 2000/115**

## Klacht

Op 8 oktober 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw K. te Sri Lanka, ingediend door mevrouw mr. I. Gerrand, advocaat te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van het Bureau Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

De Nationale ombudsman legde de klacht op 14 oktober 1999 telefonisch voor aan het Bureau Visadienst met de vraag of in deze zaak een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld.

Aangezien deze interventie niet leidde tot een bevredigende oplossing voor het namens verzoekster voorgelegde probleem, besloot de Nationale ombudsman het onderzoek naar de gedraging van het Bureau Visadienst, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie gezamenlijk, schriftelijk voort te zetten.

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

Verzoekster klaagt over de lange duur van de behandeling door het Bureau Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), van haar bezwaarschrift van 18 februari 1999 tegen de afwijzende beslissing op haar verzoek om een visum voor kort verblijf.

Verzoekster klaagt er in dit verband over dat het Bureau Visadienst de toezegging, gedaan bij brief van 26 juli 1999, om haar na beantwoording van enkele vragen binnen tien dagen te berichten over de voortgang, niet is nagekomen.

Tevens klaagt verzoekster erover dat het Bureau Visadienst niet heeft gereageerd op haar brief van 1 oktober 1999.

## Achtergrond

### 1. Het visum voor kort verblijf

Een visum ten behoeve van een verblijf in Nederland van ten hoogste drie maanden (visum voor kort verblijf) is een visum dat door een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het buitenland kan worden afgegeven. Deze posten beslissen zelfstandig, of leggen de aanvraag in geval van twijfel voor aan de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (als Bureau Visadienst ondergebracht bij de Immigratie-

en Naturalisatiedienst (IND) van het Ministerie van Justitie).

## 2. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 7:10:

"1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of - indien een commissie (...) 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 belanghebbende niet in hun belangen kunnen worden geschaad of ermee instemmen."

## Onderzoek

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

Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De Minister van Buitenlandse Zaken deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. De Staatssecretaris van Justitie en verzoekster gaven binnen de gestelde termijn geen reactie.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### A. feiten

1. Bij beschikking van 8 februari 1999 wees de Minister van Buitenlandse Zaken verzoeksters aanvraag om een visum voor kort verblijf af. Op 18 februari 1999 diende verzoekster tegen deze beslissing een bezwaarschrift in.

2. Op 7 juli 1999 wendde verzoekster zich tot de Nationale ombudsman met de klacht dat het Bureau Visadienst nog niet had beslist op het bezwaarschrift van 18 februari 1999. De

Nationale ombudsman stuurde de klacht ter behandeling door naar het Bureau Visadienst.

3. Het Bureau Visadienst reageerde op de klacht bij brief van 26 juli 1999. In de brief bood het Bureau Visadienst zijn verontschuldigingen aan voor de vertraging in de behandeling van het bezwaarschrift. Het Bureau Visadienst liet weten dat het te kampen had met grote werkvoorraden waardoor het niet mogelijk was geweest om binnen de wettelijke termijn op het bezwaarschrift te beslissen. Het Bureau Visadienst verzocht verder verzoeksters gemachtigde antwoord te geven op een aantal in de brief van 26 juli 1999 gestelde vragen met betrekking tot de referent van verzoekster. Het Bureau Visadienst deelde ten slotte in de brief mee dat verzoeksters gemachtigde binnen tien dagen na de ontvangst van de beantwoording van de gestelde vragen zou worden bericht over de voortgang.

4. Bij brief van 5 augustus 1999 beantwoordde verzoeksters gemachtigde de vragen die het Bureau Visadienst in zijn brief van 26 juli 1999 had gesteld.

5. Op 1 oktober 1999 stuurde verzoeksters gemachtigde een brief naar het Bureau Visadienst. Deze brief houdt onder meer in:

"Bij fax van 5 augustus 1999 zijn de door u gestelde vragen beantwoord. Inmiddels zijn bijna twee maanden verstreken terwijl wij nog immer niet bericht zijn over de voortgang van de zaak, dit ondanks uw toezegging.

Indien wij thans niet binnen één week na heden bericht worden dat aan klaagster alsnog een visum verstrekt wordt dan wel een datum van hoorzitting doorkrijgen, zal (...) een klacht ingediend worden bij de Nationale ombudsman."

6. Op 8 oktober 1999 wendde verzoekster zich tot de Nationale ombudsman met een klacht over het Bureau Visadienst.

#### B. Standpunt verzoekster

Het standpunt van verzoekster staat samengevat weergegeven onder klacht.

#### C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

Bij brief van 29 november 1999 reageerde de Staatssecretaris van Justitie op de klacht. De Staatssecretaris deelde onder meer het volgende mee:

"Voorzover de klacht betrekking heeft op de lange behandelingsduur van het bezwaarschrift, overweeg ik het volgende.

Voor de oorzaak van de vertraging die de behandeling van het bezwaarschrift heeft opgelopen, verwijst ik naar hetgeen ik aan de gemachtigde van verzoekster heb bericht in mijn brief van 26 juli 1999 (zie hiervóór, onder **A.** 3; N.o.). Ik hecht er aan nogmaals te benadrukken dat ik er naar streef om thans op de kortst mogelijke termijn een beslissing te

nemen.

Voorzover de klacht betrekking heeft op het feit dat de in mijn brief van 26 juli 1999 gedane toezegging niet is nagekomen, overweeg ik het volgende.

In mijn brief van 26 juli 1999 heb ik aan verzoekster toegezegd dat zij door mij, binnen tien dagen na ontvangst van een antwoord op de in genoemde brief gestelde vragen, zou worden ingelicht omtrent de verdere voortgang van de bezwaarprocedure. Middels een op 5 augustus 1999 verzonden faxbericht heeft de gemachtigde van verzoekster voornoemde vragen beantwoord, zodat verzoekster uiterlijk op 15 augustus 1999 nader had moeten worden geïnformeerd. Ik stel vast dat dit door een omissie dezerzijds niet is gebeurd, hetgeen ik, mede gelet op het verloop van de onderhavige procedure tot dan toe, zeer betreur. Ik acht de klacht op dit punt derhalve gegrond. Zekerheidshalve heb ik binnen mijn dienst het belang van het (tijdig) nakomen van dezerzijds gedane toezeggingen, nogmaals nadrukkelijk onder de aandacht gebracht.

Voorzover de klacht betrekking heeft op het feit dat dezerzijds niet (binnen de door gemachtigde van klaagster aangegeven termijn van één week) is gereageerd op het faxbericht van 1 oktober 1999, overweeg ik het volgende.

In het faxbericht van 1 oktober 1999 verzoekt de gemachtigde van verzoekster mij om haar, gelet op het uitblijven van een reactie op het faxbericht van 5 augustus 1999, alsnog binnen één week in te lichten omtrent de voortgang van de bezwaarprocedure. Hoewel de gemachtigde van verzoekster op 14 oktober 1999 door het Bureau Visadienst telefonisch nader is geïnformeerd omtrent de voortgang, stel ik vast dat dit niet is gebeurd binnen de door gemachtigde van verzoekster aangegeven termijn van één week. Mede gelet op hetgeen ik hierboven heb overwogen, ben ik van oordeel dat een reactie-termijn van één week in dit specifieke geval niet als onredelijk kort kon worden aangemerkt. Ik betreur het dat de gemachtigde van verzoekster niet binnen voornoemde termijn in kennis is gesteld van het verdere verloop van de procedure. Gelet op het vorenstaande acht ik de klacht ook op dit punt gegrond."

#### d. Standpunt minister van Buitenlandse Zaken

De Minister van Buitenlandse Zaken reageerde bij brief van 10 december 1999 op de klacht. Hij deelde in deze brief onder meer mee dat hij, gelet op de formulering van de klacht en gezien het feit dat de klacht tevens voor een reactie was voorgelegd aan de Minister van Justitie, voor zijn reactie op de klacht verwees naar de reactie van de Minister van Justitie.

#### e. Reactie verzoekster

Bij brief van 14 januari 2000 reageerde verzoekster op de brief van de Staatssecretaris van Justitie van 29 november 1999 en de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 10

december 1999. De brief van 14 januari 2000 houdt onder meer het volgende in:

"Bij beslissing van 17 december 1999 is een beslissing op het bezwaarschrift genomen, waarbij het bezwaarschrift ongegrond is verklaard."

## Beoordeling

### I. Ten aanzien van de duur van de behandeling

1. Verzoekster klaagt in de eerste plaats over de lange duur van de behandeling door het Bureau Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), van haar bezwaarschrift van 18 februari 1999 tegen de afwijzende beslissing op haar verzoek om een visum voor kort verblijf.

2. Termijnen in het bestuursrecht zijn voor de belanghebbende doorgaans fatale termijnen. Uit een 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 te meer wanneer de desbetreffende wettelijke voorschriften (enige) ruimte bieden voor het verlengen van de duur van de besluitvorming.

3. Het voorgaande betekent dat de behandeling van bezwaarschriften dient plaats te vinden binnen de wettelijk gestelde termijnen. Het Bureau Visadienst dient ingevolge artikel 7:10, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) te beslissen binnen zes weken na ontvangst van het bezwaarschrift, dit behoudens opschorting van de termijn in verband met verzuimherstel. Op grond van het derde lid van artikel 7:10 Awb kan de beslissing voor ten hoogste vier weken worden verdaagd. Het Bureau Visadienst dient daarvan schriftelijk mededeling te doen aan de indiener van het bezwaarschrift. Verder uitstel is op grond van artikel 7:10, vierde lid, Awb alleen mogelijk met instemming van de indiener (zie achtergrond, onder 2.).

4. Op 18 februari 1999 diende verzoekster een bezwaarschrift in tegen de afwijzende beslissing van de Minister van Buitenlandse Zaken van haar verzoek om een visum voor kort verblijf. De wettelijke termijn voor de behandeling van het bezwaarschrift ging op dat moment in. Bij beschikking van 17 december 1999 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken verzoeksters bezwaarschrift ongegrond verklaard en haar een visum voor kort verblijf geweigerd.

5. De zes weken-termijn van artikel 7:10, eerste lid, Awb was verstreken op 1 april 1999. Het Bureau Visadienst heeft op 26 juli 1999 voor het eerst verzocht om informatie. Hoewel het toen duidelijk was dat het Bureau Visadienst meer tijd nodig had om een beslissing op bezwaar te kunnen nemen, heeft het Bureau Visadienst verzuimd verzoekster schriftelijk te

informereren over de verdaging (zie over de wijze van informatieverstrekking ook hierná, onder II. en III.). Evenmin is gebleken dat verzoeker is benaderd over verder uitstel, en daarmee heeft ingestemd. De beslistermijn, met inbegrip van de verdagingstermijn van vier weken, bedroeg in dit geval dan ook maximaal tien weken. Deze termijn verstreek op 29 april 1999.

De beslissing is uiteindelijk genomen op 17 december 1999. De wettelijke beslistermijn was op dat moment met 33 weken verstreken.

Het Bureau Visadienst deelde mee dat de reden voor de vertraging in de behandeling was gelegen in het feit dat het Bureau Visadienst te kampen had met grote werkvoorraden. Dit kan de vertraging weliswaar verklaren, maar niet rechtvaardigen.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

## II. Ten aanzien van de toezegging

1. Verzoekster klaagt er verder over dat het Bureau Visadienst de toezegging, gedaan bij brief van 26 juli 1999, om haar na beantwoording van enkele vragen binnen tien werkdagen te berichten over de voortgang, niet is nagekomen.
2. Verzoeksters gemachtigde beantwoordde namens haar bij brief van 5 augustus 1999 de vragen die het Bureau Visadienst in zijn brief van 26 juli 1999 had gesteld. Op 1 oktober 1999 schreef verzoeksters gemachtigde een brief naar het Bureau Visadienst waarin zij meedeelde dat noch zij noch verzoekster, ondanks de gedane toezegging, bericht had gekregen over de voortgang van de zaak.
3. De Staatssecretaris van Justitie gaf in reactie op dit klachtonderdeel onder meer aan dat bij brief van 26 juli 1999 aan verzoekster was toegezegd dat zij binnen tien werkdagen na beantwoording van enkele vragen, een voortgangsbericht zou ontvangen. De Staatssecretaris liet verder weten dat, aangezien verzoeksters gemachtigde door middel van een op 5 augustus 1999 verzonden faxbericht de vragen had beantwoord, zij uiterlijk op 15 augustus 1999 nader had moeten worden geïnformeerd. Door een ommissie van de zijde van de Staatssecretaris was dit niet gebeurd. De Staatssecretaris betreurde dit en achtte de klacht op dit punt gegrond.
4. Het is een vereiste van zorgvuldigheid dat een overheidsinstantie betrokkenen adequaat informeert over het verloop van de procedure. Dit geldt te meer wanneer de wettelijke beslistermijn reeds is verstreken (zie hiervóór, onder I.). In verzoeksters zaak was bovendien door het Bureau Visadienst een voortgangsbericht binnen een bepaalde termijn toegezegd. Dat het Bureau Visadienst - in weerwil van de gedane toezegging - heeft nagelaten verzoekster binnen de daarvoor afgesproken termijn een voortgangsbericht te sturen, is niet juist.

De onderzochte gedraging is in zoverre eveneens niet behoorlijk.

III. Ten aanzien van het niet reageren op de brief van 1 oktober 1999

1. Verzoekster klaagt er ten slotte over dat het Bureau Visadienst niet heeft gereageerd op haar brief van 1 oktober 1999. Zij had in haar brief van 1 oktober 1999 aan het Bureau Visadienst laten weten dat indien niet werd gereageerd binnen een week, zij zich opnieuw tot de Nationale ombudsman zou wenden.

2. De Staatssecretaris van Justitie liet in zijn reactie weten dat het Bureau Visadienst verzoeksters gemachtigde op 14 oktober 1999 telefonisch had geïnformeerd over de voortgang van de behandeling van verzoeksters zaak. Nu dit niet was gebeurd binnen de door verzoeksters gemachtigde aangegeven termijn van één week achtte de Staatssecretaris dit klachtonderdeel gegrond.

3. Het is een vereiste van zorgvuldigheid dat een overheidsinstantie aan haar gerichte brieven adequaat verwerkt, en deze afhandelt binnen een redelijke termijn. Gelet op de omstandigheid dat verzoekster al op uiterlijk 15 augustus 1999 geïnformeerd had moeten worden over de voortgang van haar zaak (zie hiervóór, onder II.) kan de in de brief van 1 oktober 1999 genoemde termijn van één week in dit geval, zoals ook de Staatssecretaris als zijn mening te kennen gaf, niet als onredelijk worden beschouwd. Het Bureau Visadienst had verzoeksters brief binnen deze termijn moeten antwoorden. Het Bureau Visadienst heeft dit ten onrechte achterwege gelaten.

De onderzochte gedraging is ook op dit punt niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van het Bureau 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 Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie gezamenlijk, is gegrond.