



# Rapport

**Datum: 28 augustus 2000**  
**Rapportnummer: 2000/285**

## Klacht

Op 30 juni 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer A., ingediend door Bres, stichting voor opvang van nieuwkomers en vluchtelingen te Dordrecht, 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 (IND). 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, nadat een poging om in de zaak te intervenieren niet tot resultaat had geleid.

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

Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling van zijn bezwaarschrift van 21 augustus 1998 door de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie, tegen de afwijzing van zijn verzoek van 22 september 1997 om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf aan zijn echtgenote en kinderen.

## Achtergrond

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.

(...)

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.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

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

Verzoeker deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De Minister van Buitenlandse Zaken berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

De reactie van de Staatssecretaris van Justitie gaf geen aanleiding het verslag aan te vullen.

## **Bevindingen**

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### **A. feiten**

1. Op 21 augustus 1998 diende verzoeker een bezwaarschrift in bij de Visadiens van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), tegen de afwijzing van zijn verzoek van 22 september 1997 om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aan zijn echtgenote en kinderen.

2. Op het moment dat verzoeker zich tot de Nationale ombudsman wendde, 28 juni 1999, was nog niet op het bezwaarschrift beslist.

### **B. Standpunt verzoeker**

1. Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder klacht.

2. Verzoekers intermediair wees er in het verzoekschrift onder meer nog op dat er een tweetal onderzoeken was ingesteld naar documenten die verzoeker had ingeleverd in het kader van behandeling van de mvv-aanvraag. De afhandeling van de zaak had tien maanden onnodige vertraging opgelopen omdat de onderzoeksresultaten niet tijdig naar hem waren gestuurd. De eerste keer had dat zes maanden geduurd (in het kader van de behandeling in eerste aanleg van de mvv-aanvraag: van 20 oktober 1997 tot 20 april 1998), de tweede keer vier maanden (in het kader van de behandeling van het bezwaarschrift: van 22 januari 1999 tot 11 mei 1999).

### **C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie**

De Staatssecretaris van Justitie deelde in zijn reactie op de klacht van 31 augustus 1999 het volgende mee:

"... Op 22 september 1997 heeft de heer A. (verzoeker; N.o.) een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf (mw) ingediend ten behoeve van zijn echtgenote, geboren op 1 juli 1953, van Iraakse nationaliteit en hun minderjarige kinderen.

Bij beschikking van 27 juli 1998 is de aanvraag niet ingewilligd, onder meer omdat een onderzoek van het Bureau Documenten van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), van 20 oktober 1997 heeft uitgewezen dat de overgelegde identiteitsdocumenten, met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid, geen officiële, door de Iraakse overheid uitgegeven, documenten zijn.

Op 21 augustus 1998 heeft mw. mr. B. (verder te noemen 'gemachtigde') namens betrokkenen een bezwaarschrift ingediend, gericht tegen de weigering een mvv te verlenen.

Bij brief van 2 september 1998 heeft de gemachtigde een uittreksel overgelegd van het bevolkingsregister te (...). Op 24 september 1998 volgde een vertaling hiervan. Op 11 januari 1999 is het document ter vaststelling van de authenticiteit aangeboden aan het Bureau Documenten. Het Bureau Documenten komt in zijn verklaring van onderzoek van 22 januari 1999 tot het oordeel dat betreffende de authenticiteit van het overgelegde document geen uitspraak gedaan kan worden.

Op 11 mei 1999 is de gemachtigde gevraagd om een reactie op het onderzoeksresultaat van het Bureau Documenten. Bij brief van 12 mei 1999 heeft de gemachtigde gereageerd door te stellen dat, gelet op de omstandigheid dat het Bureau Documenten geen uitspraak kan doen over het overgelegde document, van de authenticiteit ervan dient te worden uitgegaan.

Na intern beraad is besloten de gemachtigde te volgen in haar stelling. Op 19 juli 1999 is aan de Nederlandse vertegenwoordiging te Damascus (Syrië) verzocht de identiteit van mevrouw O. (verzoekers echtgenote; N.o.) en haar kinderen aan de hand van een identificerende vragenlijst vast te stellen. Werkinstructie 161 schrijft een dergelijke handelwijze voor indien de familierechtelijke relatie aannemelijk lijkt, maar niet onomstotelijk vaststaat.

(...)

Met inachtneming van bovenstaand feitencomplex, kom ik tot de volgende reactie op de klacht.

Allereerst ben ik met de heren A. en G. (verzoekers intermediair; N.o.) van mening dat de behandeling van het bezwaarschrift te veel tijd in beslag heeft genomen. De wettelijke beslistermijn is inmiddels ruimschoots overschreden. Ik bied betrokkenen hiervoor mijn excuses aan en acht de klacht hierover gegrond.

Een verklaring voor de lange behandelingsduur van het bezwaarschrift is gelegen in het grote aantal te behandelen verblijfsaanvragen. Tevens is de omstandigheid dat er op dit moment extra aandacht wordt geschonken aan aanvragen om gezinshereniging van mensen uit Irak van invloed op de duur van de behandeling. Een en ander vloeit voort uit werkinstructie 161 van 1 maart 1998, waarin is neergelegd dat de gezinsband tussen hier te lande verblijvende vluchtelingen en hun familieleden niet - zoals in het verleden wel gebeurde - te snel mag worden aangenomen.

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 heeft het tot 11 januari 1999 geduurd voordat het in september 1998 overgelegde uittreksel uit het bevolkingsregister van (...) het Bureau Documenten ter onderzoek is aangeboden.

Daarna heeft het bijna vier maanden geduurd eer de gemachtigde is verzocht om een reactie te geven op de verklaring van onderzoek van het Bureau Documenten van 27 januari 1999. Dit gebrek aan alertheid heeft geresulteerd in een extra - onnodige - vertraging van de besluitvorming op het bezwaarschrift.

Een en ander is voor mij reden geweest de volgende maatregelen ten behoeve van de heer A., zijn echtgenote en hun kinderen te nemen.

Zoals gezegd is inmiddels aan de Nederlandse vertegenwoordiging te Damascus gevraagd een onderzoek in te stellen naar de identiteit van mevrouw O. en haar kinderen. Het is niet mogelijk een inschatting te maken van de tijd die de Nederlandse vertegenwoordiging nodig heeft voor het identificerende onderzoek. Wél is dezerzijds aangedrongen op spoed. Het spreekt voor zich dat de gemachtigde - indien nodig - na drie maanden een tussenbericht ontvangt waarin hij op de hoogte wordt gehouden van de voortgang van de zaak.

Indien het onderzoek van de Nederlandse vertegenwoordiging een voor betrokkenen positief antwoord te zien geeft, kan binnen twee weken na binnenkomst van het onderzoeksresultaat een beslissing worden genomen. Bij een negatief resultaat is het tijdspad minder duidelijk aan te geven. In dat geval zal de gemachtigde binnen twee weken na binnenkomst van het onderzoeksresultaat om een reactie worden gevraagd. Aan de hand van de reactie zal een verdere strategie worden bepaald. Een snelle afwikkeling van de procedure zal hierbij voorop blijven staan..."

D. standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

De Minister van Buitenlandse Zaken verwees in zijn reactie van 2 augustus 1999 op de klacht naar de reactie van de Staatssecretaris van Justitie.

#### E. Reactie verzoeker

1. Verzoekers intermediair deelde in reactie op hetgeen door de Staatssecretaris van Justitie naar voren was gebracht nog het volgende mee:

"... Het verwonderde mij niet dat ingrijpen van de kant van (de Staatssecretaris van Justitie; N.o.) nodig was in dit dossier. Ik ben dan ook verheugd dat deze acties zijn genomen naar aanleiding van uw ingrijpen in deze klacht. De onnodige vertraging die de behandeling heeft opgelopen heeft niet vier maanden, zoals (de Staatssecretaris van Justitie; N.o.) schrijft, maar tien maanden geduurd. (...)

Het verdere verloop van de procedure:

In werkinstructie 161 van de IND is neergelegd dat de gezinsband aannemelijk kan worden geacht als er een onderzoek heeft plaatsgevonden op de Nederlandse ambassade ( in casu de Nederlandse ambassade te Damascus).

Dit onderzoek (interview) heeft plaats gehad op 3 oktober 1999, waarna het rapport van bevindingen naar de IND is verstuurd.

Op 28 oktober heeft de gemachtigde van betrokkene het rapport van bevindingen van de ambassade Damascus met Dhr. A. doorgesproken, en heeft een reactie naar de IND gestuurd op 2 november 1999.

Inmiddels ging het steeds verder bergafwaarts met mijn cliënt dhr. A.

Zijn moeilijkheden hielden verband met de voortdurende onzekerheid waarin hij verkeerde omtrent de gezinshereniging.

Het bleek niet mogelijk om de IND telefonisch een uitspraak te laten doen over de termijn waarop de beslissing uiteindelijk bij de cliënt zou zijn. Het ging mij er om mijn cliënt duidelijk te maken hoe lang hij precies moet wachten voordat er een beslissing was genomen nadat de reactie van zijn advocaat binnen was bij de IND. Omdat dit telefonisch niet mogelijk was heb ik dit schriftelijk gedaan (zie de brief van 2 november 1999).

Op deze brief heb ik een schriftelijke reactie gekregen op 4 november 1999. Een kopie van deze brief is bijgevoegd. Cliënt zou uiteindelijk op 19 november 1999 van de IND bericht krijgen over de te verwachten behandelduur. Echter op 19 november had mijn cliënt nog steeds geen bericht!

Telefonisch contact met de IND bleek niet mogelijk. Van een dergelijke wanprestatie zakt dan spreekwoordelijk mijn broek af!

De maandag daarop, 22 november 1999, heb ik wederom telefonisch contact gehad met de IND, en heb daarna een schriftelijke bevestiging van dat gesprek per fax naar de IND gestuurd.

Ik stuur u hierbij een afschrift van deze brief.

Uiteindelijk is op 23 november de beslissing genomen, een positief besluit voor mijn cliënt. Op 16 december 1999 is deze familie herenigd.

Ik ben er van overtuigd dat zonder tussenkomst van de Ombudsman dit niet was gebeurd. Voor mijn cliënt ben ik blij dat uiteindelijk de gezinshereniging tot stand is gekomen, maar hou vooralsnog een nare bijmaak aan over de wijze waarop dit tot stand heeft moeten komen..."

2. Bij zijn reactie voege hij nog afschriften van correspondentie tussen hem en de Staatssecretaris van Justitie.

In een brief van 4 november 1999 deelde de Staatssecretaris van Justitie verzoekers intermediair het volgende mee:

"... Naar aanleiding van uw fax van 2 november jl. waarin u mij verzoekt een exacte termijn te noemen waarbinnen de heer A. een beslissing op het namens zijn vrouw en zeven minderjarige kinderen ingediende bezwaarschrift van 21 augustus 1998 kan verwachten deel ik u het volgende mede.

Op 3 oktober jl. heeft op de Nederlandse vertegenwoordiging te Damascus een interview plaatsgevonden ter vaststelling van de identiteit van mevrouw O. en haar zeven minderjarige kinderen.

Bij brief van 22 oktober jl. is de gemachtigde in gelegenheid gesteld binnen 2 weken na dagtekening van deze brief te reageren op de inhoud van het verslag van het onderzoek. De reactie-termijn verstrijkt derhalve op 5 november aanstaande.

Aan de hand van de inhoud van deze reactie zal bepaald worden binnen welke termijn er een beslissing zal worden genomen. Nu deze termijn geheel afhankelijk is van de reactie van de gemachtigde kan niet worden aangegeven binnen welke termijn uw cliënt een beslissing tegemoet kan zien.

Teneinde de heer A. duidelijkheid te kunnen geven zal de gemachtigde voor uiterlijk 19 november aanstaande schriftelijk op de hoogte worden gebracht ten aanzien van de te verwachten behandelduur. Een snelle afwikkeling van de procedure zal hierbij voorop

blijven staan..."

Bij brief van 22 november 1999 aan een IND-medewerkster deelde verzoekers intermediair het volgende mee:

"... Hierbij wil ik schriftelijk de afspraken die vanochtend gemaakt zijn m.b.t. de behandelduur herhalen.

Als in dit schrijven onjuiste gegevens staan m.b.t. deze afspraken, dan verneem ik gaarne op zeer korte termijn van u.

De afspraak die ik heden ochtend met u heb gemaakt is dat de beschikking voor of op 3 december 1999 per post aan de gemachtigde zal worden gezonden.

Ik doe dit schriftelijk, omdat gebleken is dat telefonische afspraken vaak verwarring veroorzaken of door andere omstandigheden geen gestalte krijgen. Daarnaast is het voor mijn client van groot belang zekerheid te krijgen. Hiertoe verwijs ik naar eerdere correspondentie, maar met name op mijn brief van 2 november jl. Telefonisch heb ik op 2 november met D. de afspraak gemaakt dat mijn client voor op 19 november schriftelijk bericht zou krijgen over de exacte behandelduur. Dit is niet gebeurd.

Ik heb deze afspraak aan mijn client gemeld, Daaraan klampt hij zich vast..."

## **Beoordeling**

1. Termijnen in het bestuursprocesrecht zijn voor de belanghebbende doorgaans fatale termijnen. Uit een oogpunt van een op dit punt na te streven gelijkheid tussen overheid en burgers dienen bestuursorganen zich in beginsel evenzeer strikt gebonden te achten aan voor hen geldende wettelijke termijnen.
2. Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling van zijn bezwaarschrift van 21 augustus 1998 gericht tegen de afwijzing van zijn verzoek van 22 september 1997 om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aan zijn echtgenote en kinderen door de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).
3. Op de dag dat verzoeker zich met zijn klacht tot de Nationale ombudsman wendde, 28 juni 1999, had de Visadienst nog niet beslist op het bezwaarschrift van 21 augustus 1998. De totale behandelingsduur van het bezwaarschrift bedroeg toen al 44 weken. Daarmee was de termijn waarbinnen ingevolge artikel 7:10, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht moet worden beslist op een bezwaarschrift (zie onder achtergrond) op dat moment al ruim overschreden. Niet is gebleken dat de beslissing is verdaagd, noch dat verzoeker om instemming met verder uitstel is verzocht.



4. Uit de reactie van de Staatssecretaris van Justitie kan worden afgeleid dat een uittreksel uit het bevolkingsregister waarvan verzoeker op 24 september 1988 een vertaling had overgelegd, pas op 11 januari 1999 ter vaststelling van de authenticiteit was aangeboden aan het Bureau Documenten. Nadat dit binnen twee weken tot het oordeel was gekomen dat met betrekking tot de authenticiteit geen uitspraak kon worden gedaan, duurde het vervolgens weer tot 11 mei 1999 alvorens verzoekers gemachtigde om een reactie werd gevraagd. Nadat de gemachtigde per omgaande had gereageerd, duurde het vervolgens weer tot 19 juli 1999 voordat de Nederlandse vertegenwoordiging te Damascus werd verzocht om de identiteit van verzoekers echtgenote en kinderen vast te stellen. Uiteindelijk is pas op 23 november 1999 (positief) op het bezwaarschrift beslist.

5. Wanneer de Visadienst het noodzakelijk acht om een nader onderzoek naar door een aanvrager ingediende documenten in te stellen en/of wanneer hij het noodzakelijk acht een onderzoek in een land van herkomst te laten instellen, dient hij ervoor te zorgen dat dit onderzoek zo snel mogelijk aanvangt, en erop toe te zien dat het zo voortvarend mogelijk verloopt, mede gelet op de termijn die voor de behandeling van een bezwaarschrift in acht dient te worden genomen.

6. Onder meer door het Bureau Documenten pas na bijna vier maanden te vragen een onderzoek naar de authenticiteit van het desbetreffende uittreksel uit het bevolkingsregister in te stellen en door verzoekers intermediair pas vier maanden nadat dit bureau

had laten weten dat met betrekking tot de authenticiteit geen uitspraak kon worden

gedaan, om een reactie te vragen, is niet met de vereiste voortvarendheid gehandeld.

De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

## **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, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken gezamenlijk, is gegrond.