



# Rapport

**Datum: 20 december 2001**  
**Rapportnummer: 2001/394**

## Klacht

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 het bezwaarschrift van 10 januari 2000 tegen de afwijzende beslissing op zijn aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf ten behoeve van zijn in Damascus (Syrië) verblijvende echtgenote.

## Beoordeling

1. 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. Dit geldt te meer wanneer de desbetreffende wettelijke voorschriften (enige) ruimte bieden voor het verlengen van de duur van de besluitvorming.

2. Op de dag dat verzoeker zich met zijn klacht tot de Nationale ombudsman wendde, 29 januari 2001, was nog geen beslissing genomen op het bezwaarschrift van 10 januari 2000 tegen de afwijzing van zijn aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf ten behoeve van zijn in Damascus (Syrië) verblijvende echtgenote. De totale behandelingsduur van het bezwaarschrift bedroeg toen al bijna dertien maanden. Daarmee was de termijn waarbinnen ingevolge artikel 7:10, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht moet worden beslist op een bezwaarschrift (zie 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.

3. In haar reactie op de klacht deelde de Staatssecretaris van Justitie mee dat zij de klacht gegrond achtte, omdat de wettelijke beslistermijn ruimschoots is overschreden. De Staatssecretaris gaf aan dat de vertraging in de behandeling van het bezwaarschrift onder meer was veroorzaakt doordat het noodzakelijk was gebleken om, vanwege de bij het nemen van beslissingen in acht te nemen zorgvuldigheid, nader onderzoek in te stellen; in eerste instantie was een onderzoek ingesteld ter vaststelling van de identiteit van verzoekers echtgenote, en vervolgens was een onderzoek ingesteld omdat het vermoeden bestond dat verzoeker, van Iraakse nationaliteit en toegelaten tot Nederland als vluchteling, na zijn toelating ook Irak had bezocht. De Staatssecretaris van Justitie gaf aan dat dit niet hoefde te betekenen dat de behandeling van het bezwaarschrift werd opgeschort, en deelde mee dat verzoeker in het kader van de bezwaarprocedure door een ambtelijke commissie zou worden gehoord. De Staatssecretaris gaf aan dat een eventueel voor verzoeker en zijn echtgenote positief besluit echter niet zou worden geëffectueerd voordat het onderzoek van de Minister van Buitenlandse Zaken naar verzoekers vermeende terugkeer naar Irak was afgerond, en er was beslist of er aanleiding bestond

om verzoekers verblijfstitel in te trekken.

4. De Nationale ombudsman onderschrijft het belang van zorgvuldig onderzoek. De Nationale ombudsman acht het op zichzelf begrijpelijk dat de Staatssecretaris de behandeling van het bezwaarschrift inzake een mvv-aanvraag ten behoeve van de echtgenote van een vreemdeling wiens status in verband met een vermeende terugkeer naar het land van herkomst mogelijk wordt heroverwogen, wil aanhouden in afwachting van de resultaten van een onderzoek naar die vermeende terugkeer.

In een dergelijke situatie mag echter worden verwacht dat de benodigde onderzoeken voldoende voortvarend worden ingesteld. Daarvan is in dit geval niet zonder meer sprake geweest. Immers, pas op 14 juni 2000, ruim vijf maanden nadat het bezwaarschrift was ingediend, werd ter vaststelling van de identiteit van verzoekers echtgenote de Nederlandse ambassade te Damascus verzocht verzoekers echtgenote een aantal vragen te stellen.

5. Na ontvangst van het rapport van bevindingen van 17 september 2000 van de Nederlandse ambassade inzake de vaststelling van de identiteit van verzoekers echtgenote, rees het vermoeden dat verzoeker tussentijds was teruggekeerd naar Irak. Naar aanleiding daarvan werd een vervolgonderzoek ingesteld. Nadat bovengenoemd rapport op 2 november 2000 voor een reactie was voorgelegd aan verzoekers gemachtigde, en nadat deze reactie op 22 januari 2001 was ontvangen, werd verzoeker op 9 maart 2001 aanvullend gehoord, en werd de Minister van Buitenlandse Zaken op 27 april 2001 verzocht een onderzoek in te stellen. De Minister deelde in zijn reactie van 12 juni 2001 mee dat als gevolg van een onjuiste archivering van de brief van 27 april 2001 de Nederlandse ambassade pas op 6 juni 2001 was gevraagd het verzoek, met spoed te behandelen.

6. De door de Staatssecretaris op 8 juni 2001 aangekondigde hoorzitting heeft plaatsgevonden op 9 augustus 2001. Op 9 oktober 2001 is een beslissing op het bezwaarschrift genomen. De totale duur van de behandeling bedraagt daarmee ruim 21 maanden.

7. Hoewel de duur van de behandeling niet geheel voor rekening van de Staatssecretaris en de Minister komt - zo kon verzoekers echtgenote zich kennelijk pas op 5 september 2000 melden bij de Nederlandse ambassade te Damascus, en is aan verzoekers gemachtigde tot tweemaal toe op diens verzoek uitstel verleend voor het geven van een reactie op het rapport van bevindingen - moet worden geconcludeerd dat bij de behandeling van het bezwaarschrift - alles bijeengenomen - onvoldoende voortvarendheid is betracht. Dit geldt in het bijzonder voor het laattijdig instellen van een onderzoek ter vaststelling van de identiteit van verzoekers echtgenote.

De onderzochte gedraging is 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 (IND), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister en van Justitie gezamenlijk, is gegrond.

## Onderzoek

Op 30 januari 2001 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer D. te Nijmegen 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).

De klacht is op 14 februari 2001 voorgelegd aan de Visadienst met de vraag of in deze zaak een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld.

In reactie op de klacht liet de Visadienst op 2 maart 2001 weten dat er aanleiding bestond om verzoeker op 9 maart 2001 aanvullend te horen. Op 28 maart 2001 deelde de Visadienst mee dat naar aanleiding van het rapport van het aanvullend gehoor de Minister van Buitenlandse Zaken zou worden verzocht een onderzoek in te stellen, welk onderzoek naar verwachting na drie maanden zou zijn afgerond. De Visadienst zegde toe dat binnen vier weken na de ontvangst van verzoekers reactie op de resultaten van dit onderzoek een beslissing zou worden genomen op het bezwaarschrift.

Het voorgaande vormde aanleiding om het onderzoek naar de gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie gezamenlijk, schriftelijk voort te zetten.

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

De IND werd telefonisch om nadere informatie verzocht.

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

De Staatssecretaris van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### A. feiten

1. Verzoeker, van Iraakse nationaliteit en toegelaten tot Nederland als vluchteling, diende op 10 januari 2000 een bezwaarschrift in bij de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND). Het bezwaarschrift was gericht tegen de afwijzing van zijn aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van in Damascus (Syrië) verblijvende zijn echtgenote.
2. Op 14 juni 2000 verzocht de Visadienst de Nederlandse ambassade te Damascus (Syrië) om aan de hand van een vragenlijst de identiteit van verzoekers echtgenote vast te stellen. Verzoekers gemachtigde werd hierover bij brief van 14 juni 2000 geïnformeerd. In deze brief werd erop gewezen dat verzoekers echtgenote niet zou worden opgeroepen voor het interview, maar dat zij zich moest melden bij de ambassade. Op 5 september 2000 vond dit gesprek plaats. Ook verzoeker, die op dat moment in Syrië verbleef, werd een aantal vragen gesteld. De op 17 september 2000 door de Nederlandse ambassade verstuurd rapporten van bevindingen werden op 2 november 2000 gestuurd naar verzoekers gemachtigde met het verzoek binnen twee weken op de inhoud van de rapporten te reageren. Op 22 januari 2001 reageerde verzoekers gemachtigde op de rapporten.
3. Op 9 maart 2001 nam de IND verzoeker een aanvullend gehoor af in verband met het vermoeden dat hij tussentijds was teruggekeerd naar Irak. Naar aanleiding van het rapport van het aanvullend gehoor en de rapportage van de Nederlandse ambassade verzocht de IND op 27 april 2001 de Minister van Buitenlandse Zaken een onderzoek in te stellen. Op 6 juni 2001 verzocht de Minister de Nederlandse ambassade dit verzoek met spoed te behandelen.

### B. Standpunt verzoeker

Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtformulering onder Klacht.

### C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

In haar reactie van 8 juni 2001 op de klacht en de bij de opening van het onderzoek gestelde vragen deelde de Staatssecretaris van Justitie onder meer het volgende mee.

"Op 10 januari 2000 heeft de gemachtigde een bezwaarschrift ingediend. Bij brief van 7 februari 2000 is de ontvangst van het bezwaarschrift bevestigd. Tevens is de gemachtigde verzocht de nader aan te voeren gronden, als bedoeld in artikel 6:5 lid 1,

onder d van de Algemene wet bestuursrecht, binnen twee weken na dato in te dienen. De gemachtigde heeft de nadere gronden op 10 januari 2000 ingediend. Op 27 maart 2000 heeft de gemachtigde een kopie van de Iraakse identiteitskaart en de daarbij behorende vertaling overgelegd. Op 29 maart 2000 heeft de Visadienst de ontvangst daarvan bevestigd. Naar aanleiding van het bezwaarschrift heeft de Visadienst op 14 juni 2000 identificerende vragen naar de Nederlandse vertegenwoordiging te Damascus

(Syrië) gestuurd. De Visadienst zegde toe vier weken na ontvangst van het rapport van bevindingen een beslissing te nemen dan wel binnen vier weken na ontvangst van de gevraagde reactie te beslissen op het bezwaarschrift. Bij brief van 4 juli 2000 heeft u (verzoeker; N.o.) bericht dat het onderzoek naar de klacht van 13 mei 1999 is beëindigd.

De Nederlandse vertegenwoordiging te Damascus (Syrië) heeft op 5 september 2000 een gesprek met (verzoeker; N.o.) en zijn echtgenote gevoerd ter vaststelling van haar identiteit. Hiervan zijn rapporten van bevindingen opgesteld die door het Ministerie van Buitenlandse zaken per diplomatieke koerier naar de Visadienst zijn gestuurd. Uit een begeleidend memo van de Nederlandse vertegenwoordiging te Damascus van 7 september 2000 komt naar voren dat het gesprek met de echtgenote niet naar behoren was verlopen.

Bij brief van 2 november 2000 is de gemachtigde benaderd om op de inhoud van beide rapporten van bevindingen binnen twee weken na dagtekening te reageren. De gemachtigde heeft bij brief van 15 november 2000 meegedeeld, dat volgens zijn informatie (verzoeker; N.o.) nog niet uit Syrië was teruggekeerd. Volgens de gemachtigde was hem vooralsnog niet duidelijk op welke termijn (verzoeker; N.o.) naar Nederland terug zou komen, zodat hij om uitstel verzocht tot 15 december 2000. De Visadienst heeft bij brief van 17 november 2000 de gemachtigde laten weten dat uitstel tot 29 december 2000 was verleend. Op 27 december 2000 heeft de gemachtigde de Visadienst wederom om uitstel verzocht als gevolg van zijn niet verwachte ziekenhuisopname. De gemachtigde heeft uiteindelijk op 22 januari 2001 op de rapporten van bevindingen gereageerd.

Op 9 maart 2001 is (verzoeker; N.o.) aanvullend gehoord over de vermeende terugkeer naar Irak door een rapporteur van de IND. Op die zelfde dag is hierover een rapport opgesteld. De inhoud daarvan gaf de IND aanleiding om op 27 april 2001 het Ministerie van Buitenlandse Zaken te verzoeken om een onderzoek in te stellen. De gemachtigde is hiervan op dezelfde datum op de hoogte gesteld.

#### Reactie op de klacht

Naar aanleiding van het hierboven beschreven feitencomplex kom ik tot de volgende reactie op de klacht van (verzoeker; N.o.).

Het staat vast dat de beslistermijn ingevolge de Algemene wet bestuursrecht van het ingediende bezwaarschrift van 10 januari 2000 (in casu acht tot tien weken) ruimschoots is overschreden. De klacht van (verzoeker; N.o.) acht ik dan ook gegrond. Daarbij moet worden aangetekend dat de lange duur van de behandeling, naast de grote hoeveelheid te behandelen bezwaarschriften, mede is veroorzaakt door onderzoek opgestart naar aanleiding van tijdens de bezwaarprocedure gerezen vermoedens.

De aanvraag van (verzoeker; N.o.) ten behoeve van zijn echtgenote is een verzoek om gezinshereniging bij een tot Nederland toegelaten vluchteling, waarvoor de openbare IND-Werkinstructie nr. 161 gold.

Kort gezegd komt deze werkinstructie erop neer dat een familierechtelijke relatie in eerste instantie dient te worden aangetoond door middel van officiële documenten. In geval van twijfel aan de authenticiteit van de overgelegde documenten zal het Bureau Documenten van de IND een onderzoek uitvoeren. Indien het documentenonderzoek niet de gewenste zekerheid kan bieden, maar een gezinsband is wél aannemelijk, zal de Nederlandse vertegenwoordiging een aantal identificerende vragen stellen. Indien de gezinsband daarentegen niet aannemelijk is, zal een niet-inwilliging volgen.

In deze zaak is in eerste instantie geconcludeerd dat de gezinsband niet aannemelijk was gemaakt. Naar aanleiding van het bezwaarschrift is dit oordeel gewijzigd. Naar aanleiding van de rapporten van bevindingen van de Nederlandse vertegenwoordiging in Damascus en de reactie daarop van (verzoeker; N.o.) resteert een aantal vragen. De Visadienst zal (verzoeker; N.o.) op korte termijn in de gelegenheid stellen om het bezwaar ten overstaan van een ambtelijke commissie toe te lichten, waarbij deze vragen eveneens aan de orde zullen worden gesteld.

De Regio Directie Noord-Oost van de IND te Zwolle heeft op grond van het rapport van bevindingen van 5 september 2000, verzonden op 17 september 2000, door de Nederlandse vertegenwoordiging te Damascus (Syrië) en de inhoud van het aanvullend rapport van gehoor van 9 maart 2001 de Minister van Buitenlandse Zaken op 27 april 2001 verzocht om een nader onderzoek naar de vermeende terugkeer van (verzoeker; N.o.) via Syrië naar het land van herkomst in te stellen.

Zowel de gevolgde procedures ter vaststelling van de identiteit van de echtgenote van betrokkene en het nader onderzoek naar de vermeende terugkeer van (verzoeker; N.o.) zijn ingegeven door de zorgvuldigheid. Het onderzoek naar de vermeende terugkeer van (verzoeker; N.o.) kan uiteraard gevolgen hebben voor een beslissing op het verzoek tot afgifte van een mvv aan zijn echtgenote. Het afwachten van het onderzoek door het Ministerie van Buitenlandse zaken behoeft echter niet te betekenen dat de behandeling van het bezwaarschrift van 10 januari 2000 wordt opgeschort. Mocht evenwel naar aanleiding van de aanstaande zitting van de ambtelijke commissie het bezwaarschrift alsnog gegrond worden geacht, dan zal dit besluit niet worden geëffectueerd voordat het

onderzoek door het Ministerie van Buitenlandse zaken is afgerond. Binnen vier weken na ontvangst van de bevindingen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zal worden beslist of er voldoende aanleiding is om de verblijfstitel van (verzoeker; N.o.) in te trekken.

Uw specifieke vragen

(...)

*Vraag 2. Zijn er tussenberichten gestuurd aan verzoeker? Zo ja, wanneer? Zo nee, waarom niet?*

Uit het beschreven feitencomplex moge blijken dat (verzoeker; N.o.), dan wel zijn gemachtigde, is geïnformeerd over elke stap in de behandeling van het bezwaarschrift.

Vraag 3. Wanneer verwacht u dat een beslissing kan worden genomen?

Vanwege het verzoek van 27 april 2001 aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken om een onderzoek in te stellen naar de vermeende terugkeer van (verzoeker; N.o.) naar Irak, kan ik op dit moment niet met zekerheid aangeven op welke termijn er een beslissing kan worden genomen op het bezwaarschrift.

Mocht naar aanleiding van de zitting van de ambtelijke commissie het bezwaarschrift gegrond worden geacht, dan zal dit besluit eerst worden geëffectueerd na afronding van het onderzoek naar de vermeende terugkeer van (verzoeker; N.o.). Op dit moment kan nog niet worden aangegeven op welke termijn dit onderzoek zal zijn afgerond.

De voortgang in dit onderzoek zal de Visadienst bewaken door middel van het verzenden van rappelbrieven aan genoemd ministerie, in afschrift aan de gemachtigde. De eerste rappelbrief wordt na drie maanden, te rekenen vanaf 27 april 2001, verzonden.

Binnen vier weken nadat de bevindingen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn ontvangen zal worden beslist of er voldoende aanleiding is om de verblijfstitel van referent in te trekken. Uiterlijk gelijktijdig met die beslissing zal een beslissing worden genomen op het bezwaarschrift."

#### D. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

In zijn reactie van 12 juni 2001 op de klacht verwees de Minister van Buitenlandse Zaken naar de reactie van de Staatssecretaris van Justitie en deelde voorts onder meer het volgende mee:

"Hoewel de behandeling van het bezwaarschrift geschiedt door het Ministerie van Justitie, was de Nederlandse ambassade in Damascus zijdelings bij de bezwaarprocedure betrokken. Deze betrokkenheid bestond eruit dat de IND de ambassade bij brief van 14 juni 2000 vroeg om bij (verzoekers echtgenote; N.o.) een identificerend interview af te



nemen. De ambassade ontving dit verzoek op 19 juni 2000. (Verzoekers echtgenote) reisde eerst op 29 augustus 2000 Syrië in. Voor zover valt na te gaan, meldde zij zich begin september 2000 voor het eerst samen met haar echtgenoot bij de ambassade waarna op 5 september 2000 het identificerend interview is afgenomen. Het verslag van bevindingen is vervolgens op 7 september 2000 aan de IND gezonden.

Terzijde merk ik nog op dat de IND dit ministerie bij brief van 27 april j.l. heeft gevraagd een onderzoek te doen instellen naar de vraag of (verzoeker; N.o.) van Syrië naar Noord-Irak is teruggekeerd. Als gevolg van een onjuiste archivering van dit verzoek bij dit ministerie is de Nederlandse ambassade pas op 6 juni jl. gevraagd dit onderzoek te verrichten. Hierbij is de ambassade gevraagd dit verzoek met spoed te behandelen."

E. Nadere informatie van de ind

1. Een medewerkster van de IND deelde op 13 september 2001, daarnaar gevraagd, telefonisch mee dat op 9 augustus 2001 in het kader van de behandeling van verzoekers bezwaarschrift een hoorzitting had plaatsgevonden. De medewerkster deelde voorts mee dat nog geen beslissing was genomen. Zij gaf aan dat nog geen bericht was ontvangen van de Minister van Buitenlandse Zaken, en dat zo nodig op 1 oktober 2001 zou worden gerappelleerd.

2. Op 4 oktober 2001 deelde een medewerkster van de IND, daarnaar gevraagd, telefonisch mee dat de resultaten van het onderzoek door de Minister van Buitenlandse Zaken inmiddels waren ontvangen, en dat binnen twee weken een beslissing zou worden genomen op het bezwaarschrift.

## Achtergrond

Algemene wet bestuursrecht

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.

(...)

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.