



Rapport

Datum: 19 augustus 2002
Rapportnummer: 2002/239

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 (IND), van zijn bezwaarschrift van 9 augustus 2001 tegen de afwijzende beslissing van zijn aanvraag van 4 september 2000 om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van zijn dochter.

Hij klaagt er in dit verband met name over dat de Visadienst de toezegging, gedaan bij brief van 6 december 2001, dat binnen vier weken na de ontvangst van de gevraagde stukken een beslissing op het bezwaarschrift zou worden genomen, niet is nagekomen.

Beoordeling

1. Termijnen in het bestuursrecht zijn voor de belanghebbenden 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. Het voorgaande betekent dat de behandeling van bezwaarschriften dient plaats te vinden binnen de wettelijk gestelde termijnen. De Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), dient ingevolge artikel 7:10, eerste lid van de Algemene wet (Awb; zie Achtergrond, onder 2.), namens de Minister van Buitenlandse Zaken, te beslissen binnen zes weken dan wel tien weken (in geval een adviescommissie is ingesteld) 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. De Visadienst dient daarvan schriftelijk mededeling te doen aan de indiener van het bezwaarschrift. Verder uitstel is op grond van artikel 7:10, vierde lid van de Awb alleen mogelijk met instemming van de indiener.
3. Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling door de Visadienst van het op 9 augustus 2001 ingediende bezwaarschrift tegen de afwijzende beslissing van de Minister van Buitenlandse Zaken op zijn aanvraag tot verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van zijn in Suriname verblijvende dochter.
4. Op 15 maart 2002 is een beslissing op het bezwaarschrift genomen. De totale duur van de behandeling heeft daarmee zes maanden bedragen. De wettelijke beslistermijn is daarmee in ruime mate overschreden.

5. Nadat de Nationale ombudsman verzoekers klacht op 3 december 2001 ter behandeling aan de Visadienst had overgedragen, liet de Visadienst verzoeker bij brief van 6 december 2001 weten dat binnen vier weken na ontvangst van de gevraagde stukken een beslissing op het bezwaarschrift zou worden genomen. De Visadienst werd door verzoeker bij brief van 17 december 2001 van de ontbrekende stukken in het bezit gesteld. Verzoeker klaagt erover dat de bovenstaande toezegging door de Visadienst niet is nagekomen.

6. De Staatssecretaris van Justitie gaf als verklaring voor het niet nakomen van de gedane toezegging dat na bestudering van verzoekers dossier het noodzakelijk was gebleken om een hoorzitting te houden. Hierdoor was het niet haalbaar geweest de eerder gedane toezegging na te komen. De Staatssecretaris achtte de klacht gegrond.

7. Het is een vereiste van zorgvuldigheid dat toezeggingen die door of namens een bestuursorgaan worden gedaan, worden nagekomen. Dit impliceert dat toezeggingen reëel en dus haalbaar moeten zijn.

De toezegging waarop de klacht van verzoeker betrekking heeft, is tot stand gekomen zonder raadpleging van alle relevante stukken en bleek niet gestand te kunnen worden gedaan.

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 (IND), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gezamenlijk, is gegrond.

Onderzoek

Op 8 november 2001 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer M. te Den Haag, met een klacht over een gedraging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

De Nationale ombudsman stuurde de klacht op 3 december 2001 ter behandeling door naar de Visadienst. Daarop deelde de Visadienst verzoeker bij brief van 6 december 2001, onder het aanbieden van excuses voor de lange duur van de behandeling, mee dat binnen vier weken na ontvangst van de in deze brief opgevraagde informatie, behoudens bijzonderheden, op het bezwaarschrift zou worden beslist.

Bij e-mailbericht van 25 januari 2002 klaagde verzoeker bij de Nationale ombudsman erover dat de Staatssecretaris van Justitie de op 6 december 2001 gedane toezegging niet

was nagekomen.

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 (na 22 juli 2002: de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie) gezamenlijk, schriftelijk voor te zetten.

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 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 Vreemdelingenzaken en Integratie en de Minister van Buitenlandse Zaken berichtten dat het verslag hun geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker diende op 4 september 2000 bij de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Haaglanden een aanvraag om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) in, ten behoeve van zijn dochter wonende te Suriname. Bij beslissing van 12 juli 2001 wees de Minister van Buitenlandse Zaken de aanvraag af. Tegen deze afwijzing diende verzoekers gemachtigde op 9 augustus 2001 een bezwaarschrift in.

2. Verzoeker diende op 8 november 2001 een klacht in bij de Nationale ombudsman over de lange duur van de behandeling door de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het bezwaarschrift. Bij brief van 3 december 2001 zond de Nationale ombudsman verzoekers verzoekschrift ter behandeling naar de Visadienst. Bij brief van 6 december 2001 liet de Visadienst verzoeker en de Nationale ombudsman weten dat binnen vier weken na ontvangst van de door de Visadienst, in diezelfde brief aan verzoeker, gevraagde stukken op het bezwaarschrift zou worden beslist. Tijdens het telefoongesprek dat een Visadienst-medewerker op 8 januari 2002 heeft gevoerd met een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman, liet hij haar weten dat de gevraagde stukken bij brief van

17 december 2001 waren ontvangen en dat in de week van maandag 7 januari 2002, op het bezwaarschrift zou worden beslist.

3. Op 24 januari 2002 liet dezelfde Visadienst-medewerker weten dat de in de brief van 6 december 2001 gedane toezegging niet kon worden nagekomen. Deze toezegging kon niet worden nagekomen omdat verzoeker eerst gehoord diende te worden door een ambtelijk commissie alvorens een beslissing genomen kon worden. Vervolgens liet de Visadienst weten dat binnen vier weken na de hoorzitting op het bezwaarschrift zou worden beslist.

4. Op 21 februari 2002 vond de hoorzitting plaats. Bij beschikking van 15 maart 2002 werd het bezwaarschrift ongegrond verklaard.

B. Standpunt verzoeker

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

C. standpunt Staatssecretaris van Justitie

In haar reactie op de klacht deelde de Staatssecretaris van Justitie bij brief van 3 april 2002 onder meer het volgende mee:

“Betrokkene (dochter van verzoeker; N.o.) beklagt zich over het gegeven dat de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij brief van 6 december 2001 heeft toegezegd dat binnen vier weken na ontvangst van de in deze brief gevraagde gegevens een beslissing op het bezwaarschrift zal worden genomen, welke toezegging niet is nagekomen.

De namens betrokkene ingediende klacht is gegrond. Hiertoe overweeg ik het volgende.

Namens betrokkene is op 4 september 2000 bij de korpschef van het regionaal politiekorps Haaglanden een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf ingediend, met als doel ‘verblijf bij vader M. (verzoeker: N.o.)’. Deze aanvraag is bij beschikking van 12 juli 2001 niet ingewilligd, omdat niet werd voldaan aan de voorwaarden zoals die zijn gesteld in het kader van het beleid inzake verruimde gezinshereniging.

Op 9 augustus 2001 is namens betrokkene een bezwaarschrift ingediend tegen bovengenoemde beschikking.

Bij brief van 29 oktober 2001 is namens betrokkene een klacht ingediend, gericht tegen de lange behandelingsduur van het bezwaarschrift. Bij brief van 6 december 2001 is deze klacht gegrond verklaard. In het verlengde hiervan werd medegedeeld dat binnen een termijn van vier weken na ontvangst van de in deze brief gevraagde aanvullende informatie een beslissing op het bezwaarschrift zal worden genomen.

Als bijlagen van een brief van 17 december 2001 zijn hierop enige documenten overgelegd, die in genoemde brief van 6 december 2001 zijn gevraagd.

Op grond van alle informatie lag een afwijzende beslissing voor de hand. Echter gelet op mogelijk aanwezige humanitaire aspecten is, na telefonisch overleg op 24 januari 2002 met de gemachtigde van betrokkene, besloten om alvorens op het bezwaarschrift te beslissen referent in de gelegenheid te stellen de belangen van betrokkene tijdens een hoorzitting nader te bepleiten. Tevens is in voornoemd telefoongesprek aan de gemachtigde van betrokkene toegezegd dat binnen vier weken na de hoorzitting een beslissing op het bezwaarschrift zal worden genomen. (...) Op 21 februari 2002 heeft bovenbedoelde hoorzitting plaatsgevonden.

Bovenvermelde toezegging dat binnen vier weken na ontvangst van de brief van 6 december 2001 gevraagde gegevens een beslissing zal worden genomen op het namens betrokkene ingediende bezwaarschrift, is niet nagekomen.

De verklaring hiervoor is dat na de verzending van genoemde brief van 6 december 2001 door de Visadienst is besloten om in onderhavige zaak een hoorzitting te houden. Dit besluit is te laat genomen en kon daardoor niet worden betrokken bij de beantwoording van de namens betrokkene ingediende klacht. Hierdoor is bij brief van 6 december 2001 een beslistermijn toegezegd, die in het later stadium niet haalbaar bleek te zijn.

Tijdens voornoemde hoorzitting is toegezegd, dat de beslissing op het bezwaarschrift voor 21 maart kenbaar zal worden gemaakt. Dit is inmiddels geschied.”

C. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

In zijn reactie op de klacht deelde de Minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 8 april 2002 onder meer het volgende mee:

“De klacht betreft de duur van behandeling door de Visadienst, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het Ministerie van Justitie, van een bezwaarschrift d.d. 9 augustus 2001 tegen de afwijzende beslissing op een aanvraag om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf ten behoeve van de dochter van verzoeker. De klacht ziet met name op het feit dat de Visadienst de door haar gedane toezegging, dat binnen vier weken na ontvangst van de gevraagde stukken een beslissing op bezwaar genomen zou worden, niet is nagekomen.

Uit de klacht en uit de door u in aanvulling daarop gestelde vragen blijkt dat de klacht uitsluitend betrekking heeft op gedragingen van de Visadienst, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het Ministerie van Justitie.

In de reactie van de Staatssecretaris van Justitie d.d. 3 april 2002 is ingegaan op de gedragingen van de Visadienst, naar welke reactie ik u in deze gaarne wil verwijzen.”

Achtergrond

1. Machtiging tot voorlopig verblijf (mvv)

Ingevolge artikel 2.3 van het Vreemdelingenbesluit 2000, Besluit van 23 november 2000, Stb. 497, moeten vreemdelingen die zich naar Nederland willen begeven voor een verblijf langer dan drie maanden, in beginsel in het bezit zijn van een paspoort voorzien van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). De mvv is een nationaal visum. De bevoegdheid tot afgifte van een mvv ligt bij de Minister van Buitenlandse Zaken. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft in een groot aantal gevallen van zijn bevoegdheid mandaat verleend aan het hoofd van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Als hoofd van de Visadienst is aangewezen het hoofd van de IND. De mvv kan worden afgegeven door een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging of consulaire vertegenwoordiging in het buitenland na voorafgaande machtiging van de Visadienst. De mvv kan ook door een in Nederland verblijvende referent bij de korpschef van het regionale politiekorps worden aangevraagd.

De Vreemdelingenwet bevat geen bepalingen ten aanzien van de duur van de behandeling van aanvragen om een mvv. Daarmee is de algemene regeling van artikel 4:13 van Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing, die invulling geeft aan het begrip redelijke termijn (zie hierna onder 2). Het hoofdstuk B.1 van het Vreemdelingencirculaire vermeldt als uitgangspunt voor redelijk termijn voor de behandeling van mvv-aanvragen een termijn van drie maanden.

2. 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 belang kunnen worden geschaad of ermee instemmen.”