



# Rapport

**Datum: 7 juli 2003**

**Rapportnummer: 2003/211**

## Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Visadienst Kort Verblijf van het ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), hem, in het kader van de behandeling van een drietal bezwaarschriften tegen afwijzing van de visumaanvragen, heeft verzocht om binnen twee weken informatie te verstrekken. Verzoeker is van mening dat deze termijn te kort is, nu de termijn om op de bezwaarschriften te beslissen reeds was verstreken.

Voorts klaagt verzoeker erover dat de minister van Buitenlandse Zaken de namens hem hierover ingediende klacht van 11 juli 2001, bij brief van 13 juli 2001 kennelijk ongegrond heeft verklaard.

## Beoordeling

A. Ten aanzien van de termijn van twee weken

1. Verzoeker diende op 20 maart 2001 een bezwaarschrift in tegen de afwijzende beslissing op de aanvragen om verlening van een visum. De Visadienst Kort Verblijf van het ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), verzocht verzoeker bij brief van 2 juli 2001 om binnen twee weken informatie te overleggen.

2. Verzoekers gemachtigde beklagde zich er bij brief van 11 juli 2001 bij de Visadienst Kort Verblijf onder meer over het feit dat de onder A.1. genoemde termijn van twee weken te kort was, nu de termijn om op de bezwaarschriften te beslissen reeds was verstreken.

In reactie op de klacht liet de Visadienst Kort Verblijf hierop bij brief van 13 juli 2001 weten dat de termijn voor het verstrekken van informatie van twee weken was gesteld om op korte termijn op de bezwaarschriften te kunnen beslissen, hetgeen, aldus de Visadienst Kort Verblijf, mede in het belang was van de cliënten van verzoekers gemachtigde.

3. Het streven van de Visadienst Kort Verblijf naar een vlotte behandeling van bezwaarschriften valt in het algemeen te prijzen. Echter, in dit geval kan niet worden gesteld dat de Visadienst verzoekers belangen hieromtrent zelf goed heeft bewaakt, nu op het moment dat verzoeker werd verzocht binnen twee weken nadere informatie te verstrekken, de termijn waarbinnen een beslissing op het bezwaarschrift had moeten worden genomen, reeds was verstreken.

4. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie liet in reactie op de klacht voorts weten dat de termijn van twee weken om stukken aan te leveren is gebaseerd op hoofdstuk B1/4.7.4 van de Vreemdelingencirculaire 2000 en werkinstructie 167A (zie Achtergrond, onder 1. en 5.). Voorts gaf de minister in zijn reactie aan dat in de Memorie

van Toelichting bij artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb, zie Achtergrond, onder 2.) wordt vermeld dat de geboden (verzuim)termijn redelijk moet zijn. Blijkens jurisprudentie zou een termijn van twee weken in beginsel niet onredelijk worden geacht.

5. Artikel 6:6 Awb is van toepassing wanneer “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”. De toetsing hiervan dient in beginsel plaats te vinden kort nadat het bezwaarschrift is ingediend en voordat tot het al dan niet in behandeling nemen van het bezwaarschrift wordt besloten. In dit geval was hiervan geen sprake (meer).

De hoorzitting van 26 juni 2001 geeft aan dat de behandeling van het bezwaarschrift al in een vergevorderd stadium was, zodat reeds op die grond artikel 6:6 Awb toepassing mist. Bovendien kan het verstrekken van de naar aanleiding van de hoorzitting gevraagde informatie niet worden aangemerkt als het aanvoeren van (nadere) gronden van het bezwaar of beroep al bedoeld in artikel 6:5 Awb of als het voldoen aan één van de andere vereisten van artikel 6:5 Awb dan wel aan enig ander bij de wet gesteld vereiste “voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep”, zodat artikel 6:6 Awb op het verstrekken van de gevraagde informatie niet van toepassing is. Op grond van het vorenstaande had de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie dan ook niet tot de conclusie kunnen komen dat de termijn van twee weken redelijk is op grond van artikel 6:6 Awb, de Vreemdelingencirculaire 2000 en Werkinstructie 167A.

6. De Nationale ombudsman acht een termijn van twee weken om nadere stukken aan te leveren in beginsel overigens niet onredelijk. Wel dient de mogelijkheid te bestaan om uitstel te vragen.

In dit geval heeft de Visadienst Kort Verblijf op 13 juli 2001 gereageerd op verzoekers klacht van 11 juli 2001, welke tevens een verzoek om uitstel inhield. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie deelde in reactie op de klacht mee dat verzoekers gemachtigde geen verzoek om uitstel had ingediend. Hiermee gaf de minister een onjuiste voorstelling van zaken, nu verzoekers gemachtigde in zijn brief van 11 juli 2001 expliciet om uitstel had verzocht (zie Bevindingen, onder A.3.).

De Visadienst Kort Verblijf heeft verzoeker tot 7 augustus 2001 uitstel verleend.

In de brief van 2 juli 2001 verzocht de Visadienst Kort Verblijf om toezending van de gevraagde informatie binnen twee weken. De Visadienst Kort Verblijf sloot de brief af met de mededeling dat indien geen bericht was ontvangen binnen de periode van twee weken, een beslissing zou worden genomen op grond van de op dat moment bekende

feiten en omstandigheden. Hiermee gaf de Visadienst Kort Verblijf op het eerste gezicht geen blijk van de mogelijkheid om uitstel te vragen, terwijl het in dit geval wel mogelijk bleek te zijn.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

#### B. Ten aanzien van de behandeling van de klacht

1. Verzoekers gemachtigde beklaagde zich bij brief van 11 juli 2001 bij de Visadienst Kort Verblijf over de termijn van twee weken om informatie te overleggen. Bij brief van 13 juli 2001 verklaarde de minister van Buitenlandse Zaken deze klacht kennelijk ongegrond.

2. Gelet op de Memorie van Toelichting op artikel 9:10 Awb jo artikel 7:3 Awb (zie Achtergrond, onder 1, 2 en 3) mag worden aangenomen dat van een kennelijk ongegronde klacht sprake is, wanneer uit het klaagschrift zelf reeds aanstonds blijkt dat de klacht van de klager ongegrond is en er redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is over die conclusie. In gevallen van kennelijke ongegrondheid van de klacht komt het bestuursorgaan dus reeds na kennisneming van het klaagschrift tot de conclusie dat de daarin neergelegde klacht geen doel kan treffen en de gedraging waarover wordt geklaagd juist is te achten. De wetgever heeft hier evenals bij de bezwaarschriftenprocedure een restrictieve toepassing beoogd.

3. De motivering van de reactie op de klacht van 13 juli 2001 van de minister roept vragen op.

Eenzijds geeft de minister aan dat de beslistermijn van het bezwaarschrift van 20 maart 2001 reeds is verstreken en biedt hiervoor en voor het feit dat de behandeling van het bezwaarschrift vertraging heeft opgelopen zijn verontschuldiging aan. Voorts acht de minister de klacht van verzoeker over de korte termijn die hem wordt gegund om nadere informatie te verstrekken kennelijk ongegrond omdat hij op korte termijn op het bezwaarschrift wenst te kunnen beslissen. Dit acht hij mede in het belang van verzoeker. Daarmee gaat de minister voorbij aan het door verzoeker in zijn klacht naar voren gebrachte argument waarom de gevraagde informatie niet binnen twee weken kon worden overgelegd.

Nu niet op voorhand kan worden gesteld dat het argument van verzoeker geen hout snijdt en verzoeker ook daadwerkelijk een langere termijn heeft gekregen om de gevraagde informatie over te leggen, heeft de minister van Buitenlandse Zaken de klacht van verzoeker niet op goede gronden kennelijk ongegrond kunnen verklaren.

Ook op dit punt is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

### **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van Visadienst Kort Verblijf van het ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en de minister

van Buitenlandse Zaken gezamenlijk, is gegrond.

## Onderzoek

Op 6 augustus 2001 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer S., ingediend door de heer mr. R. van Asperen, advocaat te Groningen, met een klacht over een gedraging van de Visadienst Kort Verblijf van het ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de minister van Buitenlandse Zaken gezamenlijk, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de staatssecretaris van Justitie en de minister van Buitenlandse Zaken verzocht op de klacht te reageren. Tevens werd de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een aantal specifieke vragen gesteld.

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, de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de minister van Buitenlandse Zaken deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### A. feiten

1. Op 20 maart 2001 is namens verzoeker een bezwaarschrift ingediend tegen de afwijzende beslissing op de aanvragen om verlening van een visum. Op 26 juni 2001 vond in het kader van de behandeling van het bezwaarschrift een hoorzitting plaats.

2. De Visadienst Kort Verblijf verzocht verzoekers gemachtigde bij brief van 2 juli 2001 om binnen twee weken informatie te overleggen en deelde daarbij onder meer het volgende mee:

"(...)

Indien ik binnen de hiervoor gestelde termijn (twee weken; N.o.) geen bericht van u heb ontvangen, zal ik een beslissing nemen op grond van de thans bekende feiten en

omstandigheden."

3. Bij brief van 11 juli 2001 diende verzoeker een klacht in bij de Visadienst kort verblijf:

"...Hierbij dien ik namens betrokkene een klacht in over uw brief van 2 juli 2001 omdat daarin informatie wordt gevraagd die al bij de aanvraag had kunnen worden opgemerkt hetgeen niet is gebeurd. Daarnaast betreft de klacht de korte termijn waarbinnen de gevraagde informatie dient te worden overgelegd. Dit klemmt te meer daar waar beslistermijnen door de minister worden overschreden en het duidelijk is dat de gevraagde informatie niet binnen twee weken kan worden overgelegd nu deze vanuit de binnenlanden van Sri Lanka moet komen.

Ik verzoek u hierbij dan ook om uitstel en zie graag binnen drie weken de afhandeling van de klacht tegemoet..."

4. De Visadienst kort verblijf reageerde bij brief van 13 juli 2002 als volgt op de klacht:

"...In genoemde brief beklagt u zich over het feit dat door mij bij brief van 2 juli 2001 informatie wordt gevraagd die al had kunnen worden opgemerkt ten tijde van de indiening van de betreffende visumaanvragen. Tevens dient u een klacht in tegen de in mijn brief van 2 juli 2001 gestelde, naar uw mening te korte, termijn voor het opsturen van de gevraagde informatie.

Voor wat betreft uw eerste klacht merk ik het volgende op.

Bedoelde informatie had bij de Nederlandse vertegenwoordiging te Colombo inderdaad kunnen worden opgemerkt. Daar is ten onrechte over heen gezien. Ik acht uw klacht dan ook kennelijk gegrond. Ik bied u hiervoor mijn verontschuldigen voor aan.

Ik kan u meedelen dat ik een en ander onder de aandacht van de medewerkers van de Nederlandse vertegenwoordiging te Colombo zal brengen.

Voor wat betreft uw klacht ten aanzien van de door mij in mijn brief van 2 juli 2001 gestelde termijn merk ik her volgende op.

Zoals u in uw brief van 11 juni 2001 aangeeft, is in deze de beslistermijn reeds verstreken. Hiervoor, en voor het feit dat de behandeling van het bezwaarschrift vertraging heeft opgelopen, bied ik u mijn verontschuldigen aan. Echter, tijdens de hoorzitting zijn onder meer een aantal tegenstrijdigheden besproken, die middels documenten (verder) opgehelderd dienen te worden. Het feit dat aan het toesturen van gevraagde informatie, ter opheldering van eerdergenoemde tegenstrijdigheden, een termijn van twee weken is gehangen, is om op korte termijn op het bezwaarschrift te kunnen beslissen. Dit is mede in het belang van uw cliënt. Daarnaast acht ik het zonder tegenbericht in beginsel mogelijk dat binnen een termijn van twee weken aan mijn verzoek kan worden voldaan.

Gezien het voorgaande acht ik uw klacht kennelijk ongegrond.

Ik merk voorts op dat ik uw brief van 11 juli 2001 aanmerk als een verzoek om uitstel voor het toesturen van de gevraagde informatie inzake de bezwaarprocedure betreffende bovengenoemde personen. Ik verleen u hierbij uitstel tot 7 augustus 2001...

#### B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder Klacht.

#### C. Standpunt Staatssecretaris van justitie

Bij brief van 8 november 2001 reageerde de staatssecretaris van Justitie als volgt op de klacht en op de haar bij de opening van het onderzoek gestelde vragen:

“In uw brief van 11 september 2001, waarin u mij verzoekt te reageren op de klacht van (verzoeker; N.o.), ingediend door (verzoekers gemachtigde; N.o.). Ik bied mijn verontschuldiging aan voor de vertraagde beantwoording van uw brief. Onderstaand treft u mijn reactie op de klacht, en de beantwoording van de overige door u bij brief van 11 september 2001 gestelde vragen aan. Aangezien de klacht en de door u gestelde vragen elkaar overlappen zal ik eerst de vragen beantwoorden, alvorens op de klacht in te gaan.

##### 1. Wanneer zijn de visumaanvragen ingediend?

Bovengenoemde personen hebben op 26 februari 2001 een visumaanvraag voor kort verblijf ingediend bij de Nederlandse vertegenwoordiging te Colombo. De aanvraag is op dezelfde dag afgewezen op grond van het feit dat het reisdoel van betrokkenen niet duidelijk was, waardoor onvoldoende zekerheid is verkregen omtrent de tijdige terugkeer van betrokkenen naar het land van herkomst.

##### 2. Wat is er gebeurd tussen het indienen van de aanvragen en heden?

Op 20 maart 2001 is door (verzoekers gemachtigde; N.o.) per fax een bezwaarschrift tegen bovengenoemde weigeringen ingediend alsmede een verzoek om de stukken die ten grondslag liggen aan de weigering van de Nederlandse vertegenwoordiging toe te sturen. Deze stukken zijn op 25 april 2001 door de Visadienst opgevraagd bij de Nederlandse vertegenwoordiging te Colombo en op 2 mei 2001 ontvangen, waarna ze op 21 mei 2001 naar (verzoekers gemachtigde; N.o.) zijn verstuurd. Tevens is op deze datum een vragenlijst naar verstuurd, met het verzoek deze binnen twee weken aan mij retour te zenden.

Inmiddels was door (verzoekers gemachtigde; N.o.) bij brief van 3 mei 2001 een klacht ingediend tegen het niet opsturen van de door hem bij brief van 20 maart 2001 gevraagde

dossierstukken. Deze klacht is bij brief van 6 juni 2001 gegrond verklaard, aangezien niet binnen een redelijke termijn aan zijn voorgenoemd verzoek was voldaan. Een kopie van deze brief is bijgevoegd.

De Visadienst kort verblijf heeft op 1 juni 2001 de vragenlijsten terug ontvangen, waarna op 13 juni 2001 een hoorzitting is gepland, teneinde (verzoeker; N.o.) als referent en (verzoekers gemachtigde; N.o.) in de gelegenheid te stellen het bezwaarschrift nader toe te lichten. De hoorzitting heeft in overleg met (verzoekers gemachtigde; N.o.) op 26 juni 2001 plaatsgevonden.

Bij brief van 22 juni 2001 is voorts van (verzoekers gemachtigde; N.o.) een verzoek ontvangen de hoorzitting van 26 juni 2001 op geluidsband te laten opnemen. (Verzoekers gemachtigde; N.o.) geeft in zijn brief tevens het volgende aan : "Mocht dit verzoek worden geweigerd dan verzoek ik u deze brief zonder nadere berichtgeving als klacht te beschouwen." Gezien het korte tijdsbestek vóór de geplande zitting, is op deze brief telefonisch geantwoord door de voorzitter van de hoorcommissie, waarbij is aangegeven dat de hoorzitting niet op een geluidsband zal worden opgenomen omdat dit niet gebruikelijk is, maar dat er van de zitting een zakelijk verslag zal worden gemaakt, waarvoor de voorzitter de eindverantwoordelijkheid draagt. Het verdere verloop van de procedure volgt hieronder.

3. Op grond waarvan is (verzoekers gemachtigde; N.o.) gevraagd de informatie binnen twee weken te overleggen?

Tijdens de hoorzitting is een aantal onduidelijkheden aan de orde gesteld en is tevens een aantal nieuwe onduidelijkheden naar voren gekomen. Eveneens tijdens de hoorzitting is mondeling aan (verzoekers gemachtigde; N.o.) en de referent verzocht deze onduidelijkheden op te helderen door middel van bewijsstukken. Op 2 juli 2001 is nogmaals schriftelijk om deze stukken verzocht. Van deze brief en van het verslag van de hoorzitting is een kopie bijgevoegd. Naar aanleiding van mijn verzoek van 2 juli 2001 heb ik op 11 juli 2001 een reactie van (verzoekers gemachtigde; N.o.) ontvangen, die aangemerkt diende te worden als een tweedelige klacht. Ten aanzien van zijn eerste klacht dat bepaalde zaken reeds door de Nederlandse vertegenwoordiging hadden kunnen worden opgemerkt en uitgediept, heb ik de klacht van (verzoekers gemachtigde; N.o.) kennelijk gegrond verklaard. Overigens merk ik hierbij op dat het aan betrokkenen zelf is om aan te tonen dat zij voldoen aan de in het kader van de in Schengenverband vastgestelde voorschriften en de in hoofdstuk 2 van de Vreemdelingencirculaire vermelde criteria, op grond waarvan een visumplichtige vreemdeling toegang kan worden verleend voor een verblijf van ten hoogste drie maanden.

Op 6 augustus 2001 is door (verzoekers gemachtigde; N.o.) de door mij bij brief van 2 juli 2001 gevraagde informatie gedeeltelijk verstrekt. Aangezien het reisdoel nog immer in onvoldoende mate door (verzoeker; N.o.) en (verzoekers gemachtigde; N.o.) duidelijk was



gemaakt, zijn de bezwaarschriften op 6 september 2001 ongegrond verklaard.

In uw brief van 11 september 2001 verzoekt u mij voorts in te gaan op de tweede hierboven genoemde klacht van (verzoekers gemachtigde; N.o.), dat de termijn van twee weken voor het verstrekken van informatie te kort is nu de termijn om op de bezwaarschriften te beslissen reeds verstreken was.

Voorts verzoekt u mij aan te geven of ik de klacht van (verzoekers gemachtigde; N.o.) gegrond acht, en of ik aanleiding heb gevonden tot enigerlei maatregel of actie ten behoeve van (verzoekers gemachtigde; N.o.) over te gaan, dan wel actie in algemene zin.

In mijn reactie bij brief van 13 juli 2001 op de klacht van (verzoekers gemachtigde; N.o.) van 11 juli 2001, dat de termijn voor het verstrekken van informatie van twee weken te kort is, aangezien de beslistermijn reeds is verstreken, is onder meer aangegeven dat deze termijn is gesteld om op korte termijn op de bezwaarschriften te kunnen beslissen, hetgeen mede in het belang is van de cliënten van (verzoekers gemachtigde; N.o.). Ik heb in mijn reactie tevens andermaal mijn verontschuldiging aangeboden voor het verstrijken van de beslistermijn, waarop ik in mijn brief van 6 juni 2001 in reactie op de klacht van (verzoekers gemachtigde; N.o.) van 3 mei 2001 reeds was ingegaan. Het verstrijken van de beslistermijn laat onverlet dat de behandeling van de bezwaarprocedure op zorgvuldige wijze dient te gebeuren. Derhalve zijn (verzoekers gemachtigde; N.o.) en (verzoeker; N.o.) in de gelegenheid gesteld de bezwaarschriften in een hoorzitting nader te bepleiten en zijn ze na de zitting in de gelegenheid gesteld de ter zitting en vóór de zitting gebleken onduidelijkheden middels aan te leveren stukken te verduidelijken.

Daarnaast merk ik op dat de termijn van twee weken voor het aanleveren van (aanvullende) stukken staande praktijk is binnen de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Ik acht het dan ook in beginsel mogelijk dat binnen een termijn van twee weken aan een dergelijk verzoek kan worden voldaan. (Verzoekers gemachtigde; N.o.) kan uiteraard op elk moment om uitstel verzoeken, hetgeen hij in dit geval niet heeft gedaan (...).

Ik acht derhalve de klacht omtrent de termijn van twee weken niet gegrond en acht het, gezien het vorenstaande, niet nodig verdere actie te ondernemen ten behoeve van (verzoekers gemachtigde; N.o.) en (verzoeker; N.o.), dan wel actie te ondernemen in algemene zin..."

#### D. Standpunt minister van buitenlandse zaken

Bij brief van 17 december 2001 reageerde de minister van Buitenlandse Zaken als volgt op de klacht:

"...De klacht betreft de behandeling van de visumaanvragen van (...) van Sri Lankaanse nationaliteit, voor welke visumaanvragen verzoeker als referent optrad. Tevens klaagt verzoeker erover dat de namens hem hierover ingediende klacht van 11 juli 2001 door het

Hoofd van de Visadienst bij brief van 13 juli 2001 kennelijk ongegrond is verklaard.

Uit de inhoud van de klacht blijkt dat deze uitsluitend betrekking heeft op gedragingen en handelingen van de Visadienst kort verblijf, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het ministerie van Justitie.

In de reactie van de Staatssecretaris van Justitie d.d. 8 november jl. is ingegaan op de gedragingen en handelingen van de Visadienst Kort Verblijf, naar welke reactie ik u in deze gaarne wil verwijzen...”

#### E. nadere reactie minister voor vreemdelingenzaken en integratie

Bij brief van 12 september 2002 reageerde de minister voor Vreemdelingenzaken als volgt op de nadere vragen die de substituut-ombudsman bij brief van 8 augustus 2002 had gesteld:

“...Naar aanleiding van uw brief van 8 augustus 2002, waarin u mij vragen stelt met betrekking tot de aan (verzoekers gemachtigde; N.o.) gestelde (verzuim)termijn van twee weken voor het aanleveren van (aanvullende) stukken, deel ik u het volgende mee.

Genoemde (verzuim)termijn wordt vermeld in B1 /4.7.4 van de Vreemdelingencirculaire. Voorts wordt een (verzuim)termijn van twee weken genoemd in de openbare Werkinstructie 167A.

In de Memorie van Toelichting bij artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht wordt vermeld dat de geboden (verzuim)termijn redelijk moet zijn. Blijkens jurisprudentie wordt een (verzuim)termijn van twee weken in beginsel niet onredelijk geacht (...).

Verder deel ik u mee dat in beginsel altijd een (verzuim)termijn van twee weken wordt gegeven, tenzij op voorhand gemotiveerd wordt aangegeven dat deze termijn niet gehaald kan worden. In dit geval kan in overleg een andere termijn worden bepaald. Ook bestaat altijd de mogelijkheid om een gemotiveerd verzoek om uitstel in te dienen...”

#### F. Reactie verzoeker

Bij brief van 8 oktober 2002 reageerde verzoeker als volgt op de nadere reactie van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie:

“...Het feit dat in de Vreemdelingencirculaire een termijn van twee weken wordt genoemd, bevreedt mij niet. Dat is een termijn die de Minister z'n wederpartij oplegt. Op zich zou zo'n termijn redelijk kunnen zijn, ware het niet dat de Minister zich zelf ruimere termijnen oplegt en zich daar vervolgens niet aan houdt. Een algemene termijn van twee weken is om die reden al niet redelijk. Dit klemt temeer waar het vreemdelingenzaken betreft en de stukken vanuit het buitenland dienen te worden aangeleverd. Dan is een standaardtermijn

van twee weken volstrekt onredelijk. Het lijkt wel of de Minister er van uit gaat dat in het buitenland alles hetzelfde werkt als in Nederland en zelfs dat laatste is niet het geval.

In het kader van het bezwaarschrift is de termijn gesteld bij brief van 2 juli 2001 en in deze brief is voor het eerst exact aangegeven welke stukken nog dienen te worden ingeleverd. Men kon op z'n klompen aanvoelen dat dit niet binnen twee weken mogelijk was. Zo werden kopieën van paspoorten opgevraagd van personen in Sri Lanka en het bewijs van het verrichten van werkzaamheden van personen. Verder moest een schoolverklaring opgevraagd worden. Kortom, het stond van tevoren vast dat daarvoor uitstel moest worden gevraagd...”

## Achtergrond

### 1. Vreemdelingencirculaire 2000, B1/4.7.4

“Een bezwaar- of administratief beroepschrift wordt schriftelijk ingediend bij de Minister van Justitie. Een bezwaarschrift in visum- en mvv-zaken wordt gericht aan de Minister van Buitenlandse Zaken, maar toegezonden aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Het bezwaar- of administratief beroepschrift bevat in ieder geval:

a de naam en adres van de indiener;

b de dagtekening;

c een omschrijving en zo mogelijk een afschrift van het bestreden besluit;

d de gronden;

e de handtekening van de indiener.

Vermelding van de naam en geboortedatum van de vreemdeling en het dossiernummer van de Immigratie- en Naturalisatiedienst is gewenst. Indien het bezwaar- of administratief beroepschrift in een vreemde taal (anders dan het Frans, Duits of Engels) is gesteld en een vertaling voor een goede behandeling noodzakelijk is, draagt de indiener zorg voor een vertaling (artikel 6:5 Awb). Als niet is voldaan aan een van de vereisten voor het in behandeling nemen van een bezwaar- of administratief beroepschrift - termijn, vormvereisten, beroepsgerechtigde - wordt de indiener gedurende een termijn van twee weken in de gelegenheid gesteld het verzuim te herstellen. Indien het verzuim niet binnen die termijn wordt hersteld, kan het bezwaar- of administratief beroepschrift niet-ontvankelijk worden verklaard...”

### 2. Algemene wet bestuursrecht:

Artikel 6:5:

"1. Het bezwaar- of beroepschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:

- a. de naam en het adres van de indiener;
- b. de dagtekening;
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar of beroep is gericht;
- d. de gronden van het bezwaar of beroep.

2. Bij het beroepschrift wordt zo mogelijk een afschrift van het besluit waarop het geschil betrekking heeft, overgelegd.

3. Indien het bezwaar- of beroepschrift in een vreemde taal is gesteld en een vertaling voor een goede behandeling van het bezwaar of beroep noodzakelijk is, dient de indiener zorg te dragen voor een vertaling."

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 7:3

"Van het horen van belanghebbenden kan worden afgezien indien:

(...)

b. het bezwaar kennelijk ongegrond is,

(...)"

In Tekst en Commentaar Algemene wet bestuursrecht (P.J.J. van Buuren/J.M. Polak), Kluwer 2001, derde druk, staat in aantekening bij dit artikel het volgende vermeld:

"...3. Kennelijk ongegrond (sub b).

(...)

Van een kennelijk ongegrond bezwaar is sprake wanneer uit het bezwaarschrift zelf reeds aanstonds blijkt dat de bezwaren van de indiener van het bezwaarschrift ongegrond zijn en er redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is over die conclusie..."

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."

#### Artikel 9:1

"1. Een ieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan.

2. Een gedraging van een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, wordt aangemerkt als een gedraging van dat bestuursorgaan."

#### Artikel 9:10, eerste en tweede lid

"1. Het bestuursorgaan stelt de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te worden gehoord.

2. Van het horen van de klager kan worden afgezien indien de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord."

3. Memorie van Toelichting Awb (Kamerstukken Tweede Kamer 1988-1989, 21 221, nr. 3, pagina 148-150)

"In dit artikel (7:3 Awb; No) wordt een aantal uitzonderingen geformuleerd op de hoofdregel van artikel (7:2 Awb; No).

Het gaat om een aantal uitzonderingsgevallen waarin het horen van de betrokken belanghebbende(n) achterwege kan blijven, wanneer zulks voor een zorgvuldige heroverweging en besluitvorming niet nodig is. Artikel (7:3; No) onderdelen a tot en met d, noemt vier typen van gevallen waarin het horen van belanghebbenden kan worden afgezien: (...), (b) het bezwaar is kennelijk ongegrond, (...). Artikel (7:3; No) biedt aldus voldoende mogelijkheden om in de situaties waarin het horen niet zinvol is te achten, daarvan ook daadwerkelijk af te zien. (...)

De in onderdeel b opgenomen uitzondering, die in het voorontwerp niet voorkwam, heeft betrekking op het geval dat het bezwaar kennelijk ongegrond is. Deze uitzondering voorziet in de mogelijkheid om een bezwaarschrift op inhoudelijke gronden vereenvoudigd af te doen. Van een kennelijk ongegrond bezwaar is sprake, wanneer uit het bezwaarschrift zelf reeds aanstonds blijkt dat de bezwaren van de indiener van het bezwaarschrift ongegrond zijn en er redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is over die conclusie.

Als voorbeelden van gevallen waarin sprake kan zijn van een kennelijk ongegrond bezwaar kunnen de volgende worden genoemd: gehele of gedeeltelijke tegemoetkoming aan het bezwaar is evident in strijd met een wettelijk voorschrift; het bezwaar richt zich tegen de afwijzing van een herhaalde aanvraag zonder dat in het bezwaarschrift melding wordt gemaakt van sedert het eerste besluit nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden; het bezwaar richt zich tegen een beslissing welke geheel overeenkomt met vast - door de rechter aanvaard - beleid. De uitzondering op de hoorplicht mag in deze gevallen slechts gebruikt worden indien het verwacht kan worden dat het horen nog van belang is voor het vaststellen van feiten en omstandigheden die op de beslissing van invloed zijn.

In gevallen van kennelijke ongegrondheid van het bezwaar komt het bestuursorgaan dus reeds na kennisneming van het bezwaarschrift tot de conclusie dat de daarin vervatte bezwaren geen doel kunnen treffen en de bestreden primaire beschikking overeind dient te blijven.

De gevallen waarin een bezwaar kennelijk ongegrond is, vertonen enige verwantschap met de gevallen waarin het beroep op de rechter kennelijk ongegrond is. Er zijn evenwel verschillen die voortvloeien uit de omstandigheid dat het bestuur is gehouden tot een bestuurlijke heroverweging van de primaire beslissing en de rechter tot een rechtmatigheids-toetsing van het aan zijn oordeel onderworpen besluit. De rechter kan reeds op de grondslag van het beroepschrift tot de beslissing komen dat de in het beroepschrift neergelegde bezwaren niet tot vernietiging van de bestreden beslissing kunnen leiden op een van de beroepsgronden. Bezwaren die niet tot een vernietiging door de rechter zullen leiden, omdat deze niet de rechtmatigheid van de bestuurlijke beslissing betwisten, kunnen evenwel in het kader van een bestuurlijke heroverweging tot een andere bestuursbeslissing dan de oorspronkelijke leiden.

Het is van het grootste belang dat het bestuursorgaan artikel (7:3 Awb; No), onderdeel b, met grote zorgvuldigheid en behoedzaamheid toepast. De doeleinden die de wetgever met een verplichte bezwaarschriftprocedure beoogt te realiseren, zullen niet worden verwezenlijkt, indien zorgvuldige toepassing van deze bepaling niet zou zijn verzekerd. Er moet worden gewaakt dat bestuursorganen op lichtvaardige wijze met de uitzonderingsbepaling omspringen en te snel tot het oordeel komen dat er sprake is van een kennelijk ongegrond bezwaar en deswege van het horen van de belanghebbende kan

worden afgezien.

De bestuursorganen zullen er in de eerste plaats zelf voor moeten zorg dragen dat de bepaling juiste toepassing vindt. Goede interne procedures zijn daartoe noodzakelijk. Ter voorkoming van onzorgvuldige toepassing van deze uitzonderingsbepaling is het wenselijk dat de beslissing om de belanghebbende niet in de gelegenheid te stellen om te worden gehoord op de grond dat zijn bezwaar kennelijk ongegrond (of kennelijk niet-ontvankelijk) is, niet (uitsluitend) wordt genomen door degene die betrokken is geweest bij de voorbereiding van de primaire beslissing.

In de tweede plaats wordt een evenwichtig gebruik van de voorgestelde voorziening verzekerd door de rechterlijke controle. (...)

Ondergetekenden verwachten dat de rechter met het oog op een goed functionerende bezwaarschriftprocedure en op een zinvolle behandeling van het beroep nauwgezet zal toezien op een zorgvuldige toepassing van deze bepaling.

(...)

Ten slotte wordt naar voren gebracht dat zeer wel denkbaar is dat het bestuursorgaan het ook bij kennelijke ongegrondheid van het bezwaar toch nuttig acht op enigerlei wijze mondeling contact te zoeken met de indiener van het bezwaarschrift, hetzij door middel van regulier horen, hetzij informeel. Het kan immers ook in die gevallen nuttig zijn de burger enige uitleg te geven (en; No) om hem zijn mening te laten geven. Door dit contact kunnen enkele van de doeleinden van het horen op de voet van artikel (7:2 Awb; No), zoals nader uiteengezet in de toelichting op dat artikel, niettemin worden verwezenlijkt, ook al zal dit niet leiden tot een wijziging van het bestreden besluit."

4. Memorie van Toelichting Aanvulling Algemene wet bestuursrecht met een regeling over de behandeling van klachten door bestuursorganen (Kamerstukken Tweede Kamer 1997-1998, 25 837, nr. 3, pagina 20)

"Gelet op het belang van het horen zal slechts in een beperkt aantal gevallen van het horen kunnen worden afgezien. (Verwezen wordt naar artikel 7:3 Awb; No).

(...)

Daarnaast wordt voorzien in de mogelijkheid om van het horen af te zien indien de klacht kennelijk ongegrond is. Horen in dat soort gevallen zal veelal weinig meer kunnen toevoegen en zal veelal niet opwegen tegen de daarmee gemoeide bestuurslasten."

5. Werkinstructie 167A

"Inleiding

In de praktijk zijn vragen gerezen over de werkwijze bij het niet of niet-tijdig indienen van nadere gronden bij het bezwaarschrift of administratief beroepschrift. De vragen hebben met name betrekking op de situatie waarin de gronden niet binnen de gestelde termijn worden ingediend, maar wel vóór het nemen van de beslissing op het bezwaar- of administratief beroepschrift bij de IND binnenkomen. Op dit moment is de handelwijze in deze gevallen niet eenduidig: in het ene geval wordt niet-ontvankelijk verklaard vanwege het niet tijdig indienen van de nadere gronden, in het andere geval worden de gronden toch meegenomen bij de inhoudelijke beslissing. Daarnaast wordt niet eenduidig beslist op verzoeken om uitstel van het indienen van nadere gronden (zie o.a. Awb 97/5609). In deze werkinstructie wordt voor beide gevallen de handelwijze beschreven. Werkinstructie 167 vervalt hiermee.

## 1. Juridisch kader

### a. Herstel verzuim

In artikel 6:6 Algemene wet bestuursrecht (Awb) is aangegeven dat een bezwaar-of beroepschrift niet-ontvankelijk verklaard kan worden indien niet is voldaan aan artikel 6:5 (onder andere het aanvoeren van de gronden), mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde redelijke termijn. Dit houdt dus in dat een termijn moet worden gesteld waarbinnen de nadere gronden alsnog moeten worden ingediend. De IND geeft standaard een termijn van twee weken, middels verzending van de zogenaamde herstel-verzuimbrief. Artikel 6:6 biedt uitdrukkelijk de mogelijkheid tot niet-ontvankelijkverklaring, het is dus geen verplichting.(...)."