



Rapport

Datum: 16 december 2003
Rapportnummer: 2003/477

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 het bezwaarschrift van 18 december 2000 tegen de afwijzende beslissing op de aanvraag om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv).

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. Het voorgaande betekent dat de behandeling van bezwaarschriften dient plaats te vinden binnen de wettelijk gestelde termijnen. De Minister van Buitenlandse Zaken dient ingevolge artikel 7:10, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie Achtergrond, onder 1.), te beslissen binnen zes, dan wel in geval een adviescommissie is ingesteld, binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift. Op grond van het derde lid van artikel 7:10 Awb kan de beslissing voor ten hoogste vier weken worden verdaagd. De Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), dient van deze verdaging schriftelijk mededeling te doen aan de indiener van het bezwaarschrift. Verder uitstel is op grond van het vierde lid van artikel 7:10 Awb alleen mogelijk met instemming van de indiener.

3. Verzoeker diende op 18 december 2000 een bezwaarschrift in tegen de afwijzende beslissing op zijn aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van zijn echtgenote.

Hij klaagt over de lange duur van de behandeling door de Visadienst van dit bezwaarschrift.

4. In reactie op de klacht gaf de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bij brief van 4 juli 2003 aan dat hij de klacht gegrond achtte, aangezien nog niet op het bezwaarschrift was beslist, en de wettelijke termijn waarbinnen een beslissing had moeten worden genomen, derhalve ruimschoots was overschreden.

5. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gaf aan dat de reden voor de lange duur van de behandeling van het bezwaarschrift allereerst was gelegen in de grote hoeveelheid te behandelen zaken. Daarnaast gaf de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie als reden voor de behandelduur aan dat het, vanwege de situatie in Irak en in

verband daarmee de nadere besluitvorming op politiek niveau, sinds begin 2003 niet mogelijk was geweest een beslissing te nemen op het bezwaarschrift.

6. Een grote hoeveelheid te behandelen zaken kan weliswaar een verklaring vormen voor de lange duur van de behandeling van het bezwaarschrift, maar kan die niet rechtvaardigen.

Bovendien is verzoekers klacht hierover van 11 december 2002 pas na tussenkomst van de Nationale ombudsman beantwoord op 9 april 2003, en is de daarbij gedane toezegging om binnen zes weken nadien te beslissen niet nagekomen, ook niet nadat het ontbreken van een geldig grensoverschrijdingsdocument als gevolg van de inwerkingtreding op 6 mei 2003 van het Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire 2003/12 (niet opgenomen) geen beletsel meer vormde.

Bij het afsluiten van dit onderzoek op 1 december 2003 was nog geen beslissing genomen.

Begin 2003 was het bezwaarschrift reeds ruim 24 maanden in behandeling.

7. Voorts merkt de Nationale ombudsman nog volgende op. Bij brief van 3 oktober 2002 heeft de Visadienst de ontvangst van het bezwaarschrift bevestigd en meegedeeld dat gebruik werd gemaakt van de mogelijkheid tot verdaging. Volgens de Visadienst betekende dit dat binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift een beslissing moet zijn genomen. Verdaging dient plaats te vinden vóór het einde van de beslistermijn. Op 3 oktober 2002 was het bezwaarschrift echter al bijna achttien maanden in behandeling. Van verdaging kon op dat moment dan ook geen sprake meer zijn.

8. Tot slot is het navolgende van belang. De Visadienst heeft verzoeker in de periode tussen 5 februari 2001 en 3 oktober 2002 niet uit eigen beweging geïnformeerd over de vertraging in de behandeling van het bezwaarschrift. Dit is niet juist. Op het punt van actieve informatieverstrekking heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie dan ook niet zorgvuldig gehandeld.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Visadienst, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de minister van Buitenlandse Zaken gezamenlijk, is gegrond.

Onderzoek

Op 15 april 2003 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer A., ingediend door de heer mr. M.J. van Basten Batenburg, advocaat 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).

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 minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de minister van Buitenlandse Zaken verzocht op de klacht te reageren. Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Verzoeker maakte van die gelegenheid geen gebruik.

De Visadienst werd telefonisch om nadere inlichtingen verzocht.

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

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

De minister van Buitenlandse Zaken gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Op 18 december 2000 diende verzoeker een bezwaarschrift in bij de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Het bezwaarschrift was gericht tegen de afwijzing van verzoekers aanvraag om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van zijn echtgenote.

2. Op 5 februari 2001 zond de Visadienst verzoekers gemachtigde een brief en deelde mee dat de behandeling van verzoekers bezwaarschrift was vertraagd. Voorts deelde de Visadienst het volgende mee:

"...De oorzaak van de vertraging is gelegen in het grote aantal aanvragen dat momenteel in behandeling is binnen mijn regio (Zuid-West; N.o.). De behandeling van een bezwaarschrift tegen de beslissing op een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) vindt binnen de Regionale Directie Zuid-West in 85% van de gevallen plaats

binnen 20 maanden na het indienen van het bezwaarschrift. Deze termijn is gebaseerd op de gemiddelde behandelduur voor alle bezwaarschriften en op ervaringsgegevens.

Ingevolge artikel 7:10, lid 4 van de Algemene wet bestuursrecht ben ik gehouden u in voorkomend geval te vragen in te stemmen met uitstel van de behandeling van het bezwaarschrift tegen de beslissing op een aanvraag om machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), hetgeen ik bij deze doe. Ik wijs u erop dat niet instemmen niet leidt tot versnelde behandeling, aangezien ik in beginsel zaken op volgorde van binnenkomst behandel. Slechts in die gevallen waarin sprake is van zeer bijzondere omstandigheden en onevenredige hardheid zal ik afwijken van deze regel. Wanneer u instemt met uitstel hoeft u geen tegenbericht te zenden..."

3. Bij brieven van 14 september 2001, 5 en 26 augustus 2002 en 6 september 2002 verzocht verzoekers gemachtigde om een spoedige beslissing op het bezwaarschrift.

4. De Visadienst bevestigde bij brief van 3 oktober 2002 de ontvangst van het bezwaarschrift en deelde daarbij onder meer het volgende mee:

"Artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) stelt regels over de termijn waarbinnen ik op het bezwaarschrift moet hebben beslist. Aangezien ik gebruik maak van de mij in dit wetsartikel gegeven mogelijkheid om mijn beslissing te verdagen betekent dit dat ik binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift daarop moet hebben beslist.

Ik deel u voorts mede dat immer nog geen geldig paspoort is overgelegd en dat evenmin door middel van documenten is aangetoond dat van betrokkene niet kan worden verlangd dat zij zich tot de autoriteiten wendt ter verkrijging van een nationaal paspoort."

5. Op 16 oktober 2002 verzocht verzoekers gemachtigde om vrijstelling van het paspoortvereiste.

6. Verzoekers gemachtigde diende bij brief van 11 december 2002 een klacht in bij de Visadienst over de lange duur van de behandeling van het bezwaarschrift. Op 24 februari 2003 wendde verzoekers gemachtigde zich tot de Nationale ombudsman.

7. De Nationale ombudsman zond verzoekers klacht op 3 maart 2003 naar de Visadienst, teneinde de Visadienst in de gelegenheid te stellen de klacht conform hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht te behandelen.

8. De Visadienst reageerde bij brief van 9 april 2003 als volgt op de klacht:

"...Op 11 december 2002 heeft u schriftelijk een klacht ingediend namens bovengenoemde vreemdelinge. Uw klacht richt zich tegen het uitblijven van een beslissing op het bezwaarschrift. Uw klacht is geregistreerd onder nummer (...).

Uw klacht is gegrond. Gebleken is dat de wettelijke behandelingstermijn van het beslissen op het bezwaarschrift ruimschoots is overschreden. Hiervoor bied ik u dan ook mijn verontschuldiging aan.

De verklaring die hiervoor gegeven kan worden is het feit dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst de laatste periode geconfronteerd is met veel aanvragen en bezwaarschriften.

Ten aanzien van het bezwaarschrift kan ik het volgende mededelen.

Behoudens omstandigheden zal worden getracht binnen een termijn van zes weken een beslissing te nemen op het bezwaarschrift en zal de beschikking u worden toegezonden.

Ik neem aan dat met het bovenstaande uw klacht in voldoende mate is afgehandeld..."

9. Verzoeker wendde zich bij brief van 14 april 2003 tot de Nationale ombudsman en gaf daarbij aan dat de brief van de Visadienst van 9 april 2003 onvoldoende aanleiding gaf de klacht in te trekken.

B. Standpunt verzoeker

Verzoekers standpunt staat samengevat weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

Bij brief van 4 juli 2003 reageerde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie als volgt op de klacht en op de bij de opening van het onderzoek gestelde specifieke vragen:

"...Alvorens ik inga op de klacht zal ik eerst uw vragen beantwoorden.

Vraag 1. Wat is er gebeurd in de periode tussen het indienen van het bezwaarschrift en heden?

Namens (verzoeker; N.o.) is op 18 december 2000 een bezwaarschrift ingediend. Bij brief van 5 februari 2001 is zijn gemachtigde, de heer van Basten Batenburg, meegedeeld dat de behandeling van het bezwaarschrift is vertraagd en wordt ingevolge artikel 7:10 lid 4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gevraagd om instemming met uitstel van de behandeling. Bij brieven van 14 september 2001, 5 en 26 augustus 2002 en 6 september 2002 verzoekt de heer van Basten Batenburg om een spoedige beslissing op het bezwaarschrift en worden tevens nieuwe bescheiden overgelegd. Eerst bij brief van 3 oktober 2002 heeft de IND de ontvangst van het bezwaarschrift en de aanvullingen daarop bevestigd. In deze brief wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid de beslissing te verdagen en wordt meegedeeld dat (verzoekers echtgenote; N.o.) nog immer geen geldig paspoort heeft overgelegd. De heer van Basten Batenburg verzoekt in zijn brief van 16 oktober 2002 om vrijstelling van het paspoortvereiste voor (verzoekers echtgenote; N.o.).

Op 11 december 2002 dient de heer van Basten Batenburg een klacht in inzake de lange behandelingsduur. Deze brief is abusievelijk niet als klacht aangemerkt. Door uw tussenkomst is de klacht op 9 april 2003 echter alsnog beantwoord en daarbij gegrond verklaard. De IND heeft in deze brief toegezegd om binnen een termijn van zes weken een beslissing te nemen op het bezwaarschrift.

In aanvulling hierop is bij brief van 14 april 2003 aan de heer van Basten Batenburg meegedeeld dat als gevolg van de omstandigheden in Irak en in verband met nadere besluitvorming op politiek niveau rekening dient te worden gehouden met overschrijding van de in de brief van 9 april 2003 toegezegde termijn waarbinnen zal worden beslist. Tot op heden is er geen beslissing genomen op het bezwaarschrift.

Inmiddels is evenwel Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV) 2003/12 (niet opgenomen; N.o.) in werking getreden, welke op 6 mei 2003 in de Staatscourant is geplaatst. Dit TBV regelt onder meer de handelwijze inzake het paspoortvereiste voor vreemdelingen met de Iraakse nationaliteit. De heer van Basten Batenburg heeft gesteld dat (verzoekers echtgenote; N.o.) niet over een geldig grensoverschrijdingsdocument kan beschikken. Met de inwerkingtreding van voornoemde TBV is het thans mogelijk om te beslissen.

Vraag 2. Is er naast de hoeveelheid te behandelen zaken nog een andere reden voor de lange duur van de behandeling van het bezwaarschrift?

Naast de grote hoeveelheid aanvragen en bezwaarschriften waarmee de IND de laatste periode is geconfronteerd, is er een andere reden voor de lange duur van de behandeling van het bezwaarschrift. Deze oorzaak is, zoals in de brief van 14 april 2003 aan de heer van Basten Batenburg is meegedeeld, gelegen in het feit dat als gevolg van de omstandigheden in Irak en in verband met nadere besluitvorming op politiek niveau het in elk geval sinds begin 2003 niet mogelijk was een beslissing te nemen.

Vraag 3. U heeft verzoeker op 5 februari 2001 en op 3 oktober 2002 een brief gestuurd. Heeft u verzoeker naast deze brieven nog tussenberichten gestuurd? Zo ja, wanneer? Zo nee, waarom niet?

In de loop van het jaar 2000 is de IND begonnen met het automatisch verzenden van tussenberichten in alle bij de IND openstaande bezwaarprocedures. Op 5 februari 2001 is aan (verzoeker; N.o.), middels de heer van Basten Batenburg, bericht dat de behandeling van het bezwaarschrift is vertraagd. Bij brief van 3 oktober 2002 is de ontvangst van het bezwaarschrift bevestigd. In de tussenliggende periode en na 3 oktober 2002 zijn geen (andere) tussenberichten aan (verzoeker; N.o.) gestuurd. Bij brief van 14 april 2003 is de heer van Basten Batenburg evenwel bericht dat de beslissing op het bezwaarschrift in afwachting van besluitvorming op politiek niveau mogelijk niet binnen de eerder genoemde termijn kan worden genomen.

Ten aanzien van de klacht bericht ik u het volgende. Namens (verzoeker; N.o.) is op 18 december 2000 een bezwaarschrift ingediend tegen de beschikking van 22 november 2000 waarbij een aanvraag om afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf ten behoeve van (verzoekers echtgenote; N.o.) niet is ingewilligd. Tot op heden is op het bezwaarschrift geen beslissing genomen. Sinds de ontvangst van het bezwaarschrift zijn meer dan 29 maanden verstreken. Hiermee is de wettelijke beslistermijn zoals omschreven in artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht ruimschoots overschreden, zodat ik de klacht op dit punt gegrond acht, hetgeen reeds bij brief van 9 april 2003 aan de gemachtigde van (verzoeker; N.o.) is meegedeeld.

Gelet echter op de inwerkingtreding van TBV 2003/12 is het thans mogelijk om op het bezwaarschrift te beslissen, eerst nadat (verzoeker; N.o.) nadere bescheiden heeft overgelegd.

(Verzoeker; N.o.) is derhalve middels de heer van Basten Batenburg per afzonderlijke brief d.d. 19 mei 2003 in de gelegenheid gesteld om binnen vier weken na verzenddatum deze bescheiden te overleggen die noodzakelijk zijn voor een beslissing op het bezwaarschrift. De brief d.d. 19 mei 2003 is in kopie als bijlage bij deze brief gevoegd.

Behoudens bijzonderheden zal ik binnen een termijn van vier weken na ontvangst van de gevraagde bescheiden, dan wel het ongebruikt laten verstrijken van de termijn, een beslissing nemen op het bezwaarschrift. Bijzonderheden kunnen onder meer zijn gelegen in een mogelijk nader onderzoek naar de nationaliteit en identiteit van (verzoekers echtgenote; N.o.) middels identificerende vragen..."

D. Standpunt minister VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Bij brief van 11 juli 2003 reageerde de minister van Buitenlandse Zaken als volgt op de klacht:

"...De klacht betreft de lange behandelduur door de Visadienst van het bezwaarschrift van verzoeker van 18 december 2000.

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

In de reactie van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie d.d. 4 juli 2003 is ingegaan op de gedragingen van de Visadienst, naar welke reactie ik u in deze gaarne wil verwijzen..."

e. nadere informatie visadienst

Daarnaar gevraagd deelden medewerkers van de Visadienst op 31 juli 2003, 8 september 2003 en 28 oktober 2003 telefonisch aan een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman mee dat nog geen beslissing was genomen op het bezwaarschrift.

F. REactie minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie op het verslag van bevindingen

Uit de reactie op het verslag van bevindingen op 1 december 2003 van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie kwam naar voren dat op die dag nog geen beslissing was genomen op het bezwaarschrift.

G. Reactie verzoekers op het verslag van bevindingen

Verzoekers gemachtigde reageerde bij brief van 9 december 2003 als volgt op het verslag van bevindingen:

"...Ik vermeld wel dat de bezwaarprocedure nog immer niet is afgesloten. De echtgenote van mijn cliënt dient zich nu te melden bij de Nederlandse ambassade te Damascus (Syrië; N.o.) voor nader identiteitsonderzoek, waarna eventueel beslist kan worden.

Het ziet er echter naar uit dat de procedure nog zeer lang kan duren, en ik heb niet het gevoel dat de IND er veel aan gelegen is de behandeling te bespoedigen..."

Achtergrond

1. 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.

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."