



Rapport

Datum: 23 april 2004

Rapportnummer: 2004/134

Klacht

Verzoeker klaagt er over dat de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst zijn klacht van 17 juli 2003 over de lange duur van de behandeling van zijn bezwaarschrift van 27 mei 2003 kennelijk ongegrond heeft verklaard omdat de klacht prematuur was.

Beoordeling

1. Bij brief van 27 mei 2003 werd namens verzoeker een bezwaarschrift ingediend bij de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst.
2. Bij brief van 17 juli 2003 diende de gemachtigde namens verzoeker een klacht in bij de Visadienst over de lange duur van de behandeling van het bezwaarschrift.
3. De Visadienst handelde deze klacht af bij brief van 18 augustus 2003 en deelde mee de klacht kennelijk ongegrond te achten omdat ingevolge artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie Achtergrond) de beslistermijn tien weken bedroeg. In haar reactie van 6 november 2003 op de klacht handhaafde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie dit oordeel. Zij wees erop dat (ruim) een week voor 18 augustus 2003 de beslistermijn met vier weken was verdaagd ingevolge artikel 7:10, derde lid Awb. Daarom meende zij dat de beslistermijn was verdaagd tot 5 augustus 2003. De minister van Buitenlandse Zaken verwees in zijn reactie van 28 november 2003 naar de reactie van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 6 november 2003.
4. Partijen verschillen van mening over de datum waarop het bezwaarschrift door de Visadienst is ontvangen. Verzoeker stelt zich op het standpunt dat het bezwaarschrift voor 2 juni 2003 door de Visadienst moet zijn ontvangen, de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie stelt dat de Visadienst het bezwaarschrift op 2 juni 2003 heeft ontvangen. Aangezien het geschil over de datum van ontvangst van het bezwaarschrift voor de beoordeling van deze klacht niet van belang is, wordt deze in het midden gelaten.
5. Ingevolge artikel 7:10, eerste lid Awb beslist het bestuursorgaan binnen zes weken na ontvangst van het bezwaarschrift. Deze termijn bedraagt tien weken als een commissie als bedoeld in artikel 7:13 Awb (zie Achtergrond) is ingesteld. In haar reactie van 6 november 2003 heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie meegedeeld dat er geen commissie als bedoeld in artikel 7:13 Awb is ingesteld. De termijn waarbinnen in beginsel namens de minister van Buitenlandse Zaken op het bezwaarschrift diende te zijn beslist bedroeg derhalve zes weken.
6. Ingevolge het derde lid van artikel 7:10 Awb kan de beslissing voor ten hoogste vier weken worden verdaagd. De Visadienst dient daarvan binnen de in artikel 7:10, eerste lid

Awb genoemde termijn schriftelijk mededeling te doen aan de indiener van het bezwaarschrift. Als wordt uitgegaan van de stelling van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie dat de Visadienst het bezwaarschrift pas op 2 juni 2003 heeft ontvangen, betekent het voorgaande dat de Visadienst de beslissing alleen geldig heeft kunnen verdagen als hij de gemachtigde daarvan binnen zes weken nadien, dus voor uiterlijk 14 juli 2003, daarvan schriftelijk mededeling zou hebben gedaan. Uit de door de minister overgelegde correspondentie is echter gebleken dat de bedoelde mededeling op zijn vroegst pas op 8 augustus 2003 is gedaan. Daarom wordt geconcludeerd dat de beslissing op het bezwaarschrift niet geldig is verdaagd. Dit betekent dat binnen zes weken na ontvangst door de Visadienst, derhalve uiterlijk op 14 juli 2003, op het bezwaarschrift had moeten zijn beslist. Hierbij wordt opgemerkt dat deze uiterste beslistermijn enkele dagen eerder afliep wanneer wordt uitgegaan van de stelling van verzoeker dat het bezwaarschrift eerder dan 2 juni 2003 moet zijn ontvangen door de Visadienst.

7. De klacht van verzoeker dateert van 17 juli 2003. Op die datum was de wettelijke beslistermijn reeds verlopen. Het had daarom op de weg van de Visadienst gelegen om de klacht van verzoeker over de lange duur van de behandeling van het bezwaarschrift van 27 mei 2003 gegrond te verklaren en dientengevolge een toezegging te doen omtrent de termijn waarbinnen alsnog zou worden beslist op het bezwaarschrift. Door dit niet te doen is de Visadienst te kort geschoten vanuit het oogpunt van adequate klachtbehandeling.

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

Onderzoek

Op 20 augustus 2003 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer M., ingediend door de heer mr. P.H. Hillen, advocaat te Tilburg, 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 van Buitenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gezamenlijk, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werden de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift

toe te sturen van de stukken waarnaar zij in hun reacties zouden verwijzen. Tevens werd aan de ministers 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 van Buitenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Bij brief van 27 mei 2003 werd namens verzoeker een bezwaarschrift ingediend bij de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

2. Bij brief van 17 juli 2003 diende de gemachtigde van verzoeker namens hem een klacht in bij de Visadienst. Deze brief bevatte onder meer de volgende tekst:

“Hierbij en hierdoor, na daartoe bepaaldelijk gevolmachtigd te zijn, dien ik een klacht in gericht tegen de trage behandelingsduur van het door mij op 27 mei 2003 ingediende bezwaarschrift.

Tot op heden heb ik niet eens een ontvangstbevestiging van het bezwaar ontvangen,

Zonneklaar is dan ook dat de termijn waarbinnen uw dienst op het bezwaarschrift had dienen te beslissen zeer fors overschreden zou worden.

Beleefd verzoek ik u de goede ontvangst van het bezwaarschrift aan mij te willen bevestigen.”

3. Bij brief van 18 augustus 2003 handelde de Visadienst de klacht van verzoeker als volgt af:

“...Uw klacht beoordeel ik als kennelijk gegrond omdat ik inderdaad niet binnen een redelijke termijn een ontvangstbevestiging van uw bezwaarschrift heb gestuurd. Hiervoor bied ik u mijn welgemeende verontschuldiging aan.

Overigens is mij gebleken dat op 8 augustus 2003 alsnog een ontvangstbevestiging van uw bezwaarschrift is toegezonden.

Voor zover u zich wenst te beklagen over de behandelduur van het bezwaarschrift d.d. 27 mei 2003, bericht ik u dat ik een dergelijke klacht als kennelijk ongegrond beoordeel. De termijn waarbinnen moet worden beslist op een bezwaarschrift wordt bepaald door de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Ingevolge artikel 7:10 van genoemde wet (zie Achtergrond; N.o.) dient binnen tien weken op een bezwaarschrift te worden beslist. Op het moment van indienen van uw klacht was de beslistermijn nog niet verstreken.

Ten aanzien van het dossier van betrokkene kan ik u medelen dat deze inmiddels is overgedragen aan de unit die naar aanleiding van uw bezwaarschrift een beslissing zal gaan nemen. Op welke termijn dat besluit kan worden verwacht, kan ik tot mijn spijt geen uitspraak doen...”

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker staat hiervoor samengevat weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

1. Bij brief van 6 november 2003 reageerde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie onder meer als volgt op de klacht van verzoeker:

“(...) is bij beschikking van 14 mei 2003 onderhavige aanvraag afgewezen. Namens (verzoeker; N.o.) heeft zijn gemachtigde tegen (dit besluit; N.o.) op 27 mei 2003 een bezwaarschrift ingediend. Dit bezwaarschrift is op 2 juni 2003 door de Visadienst ontvangen. Bij brief van 8 augustus 2003 - verzonden op 11 augustus - is de ontvangst van dit bezwaarschrift bevestigd en is de besluitvorming in deze verdaagd op grond van artikel 7:10, derde lid, Awb en is verzocht om aanvullende gronden. De gronden van dit bezwaar zijn door gemachtigde op 14 en 28 augustus en 4 september 2003 ingediend.

Gemachtigde heeft op 17 juli 2003 namens (verzoeker; N.o.) een klacht ingediend over het uitblijven van een beslissing op het bezwaarschrift van 27 mei 2003. De ontvangst van deze klacht is op 22 juli 2003 bevestigd en bij brief van 18 augustus 2003 is de klacht inhoudelijk afgehandeld.

(...)

(De klacht; N.o.) inzake de ongegrondverklaring van de klacht van 17 juli 2003 acht ik ongegrond aangezien op de datum dat de klacht werd ingediend de beslistermijn inzake het bezwaarschrift nog niet was verstreken. Bij brief van 8 augustus 2003 -verzonden op 11 augustus 2003- is op grond van artikel 7:10 derde lid Awb de beslistermijn immers verdaagd in verband met het indienen van gronden van het bezwaarschrift. De

beslistermijn is daarmee verdaagd tot 5 augustus 2003. Gelet hierop is de klacht van 17 juli 2003 prematuur ingediend en is de klacht derhalve terecht bij brief van 18 augustus 2003 ongegrond geacht. Overigens is het bezwaarschrift voorts, ondanks de kennelijke ongegrondheid van de klacht, ingedeeld om verder te worden behandeld. De beslistermijn was op de datum van de klachtafhandeling immers wél overschreden en is op die manier tegemoet gekomen aan de klacht.

(...)

(Voorts; N.o.) laat ik u weten dat de Visadienst geen gebruik heeft gemaakt van de artikelen 7:10, vierde lid en 7:13 van de Awb (zie Achtergrond; N.o.). Hiervoor is geen direct aanwijsbare reden aan te geven.”

2. Bij haar reactie van 6 november 2003 zond de minister twee kopieën van brieven van de Visadienst van 8 augustus 2003. De eerste brief bevat de volgende tekst:

“...Artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie Achtergrond; N.o.) stelt regels over de termijn waarbinnen ik op het bezwaarschrift behoor te hebben beslist. Aangezien ik gebruik maak van de mij in het derde lid van dit wetsartikel gegeven mogelijkheid om mijn beslissing te verdagen, betekent dit dat ik binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift daarop behoor te hebben beslist.

Mij is gebleken dat het bezwaarschrift niet de gronden bevat waarop het berust en derhalve niet voldoet aan de vereisten overeenkomstig artikel 6:5, eerste lid aanhef en onder d van de Awb. Ingevolge artikel 6:6 van de Awb (zie Achtergrond; N.o.) levert dit een verzuim op dat tot niet-ontvankelijkheid leidt.

Ik stel betrokkene in de gelegenheid genoemd verzuim binnen twee weken na dagtekening van deze brief te herstellen. De beslistermijn wordt zolang opgeschort. Als betrokkene genoemd verzuim niet herstelt, zal ik besluiten tot niet-ontvankelijk verklaring...”

De tweede brief, die blijkens een stempel van de IND werd verzonden op 11 augustus 2003, bevat onder meer de volgende tekst:

“Hierbij deel ik u mede dat door of namens betrokkene een bezwaarschrift is ingediend.

Artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) stelt regels over de termijn waarbinnen op het bezwaarschrift behoort te zijn beslist. Aangezien gebruik gemaakt wordt van de in het derde lid van dit wetsartikel gegeven mogelijkheid om de beslissing te verdagen, betekent dit dat binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift daarop behoort te zijn beslist.”

D. Reactie minister van Buitenlandse Zaken

In zijn reactie van 28 november 2003 verwees de minister van Buitenlandse Zaken naar de reactie van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 6 november 2003.

E. Reactie verzoeker

1. Bij brief van 18 december 2003 reageerde verzoeker als volgt op de reacties van beide ministers op zijn klacht:

“...zend ik u ingesloten een afschrift van het bezwaarschrift van 27 mei 2003.

In dit bezwaarschrift, op nader aan te voeren gronden, verzoek ik om toezending van het volledige dossier, dit in verband met de aanvulling van de gronden van het bezwaar.

Eerst bij brief van 8 augustus 2003 (...), ontving ik de gevraagde bescheiden.

Tussen datum bezwaar, en verzoek om toezending van het onderliggende dossier ligt derhalve bijna tweeënhalve maand.

(...)

Op 17 juli 2003 werd door mij een klacht in gediend ten einde te bereiken dat er op zo'n kort mogelijke termijn een aanvang genomen zou worden met de beoordeling van het bezwaar, te beginnen met toezending van het dossier, hetwelk ik nodig had om de gronden van het bezwaar aan te vullen.

Op 17 juli 2003 was de maximaal redelijke termijn waarbinnen op het bezwaar beslist had dienen te worden inmiddels verstreken, nu er op dat moment nog geen verdagingsbeslissing als bedoeld in het derde lid van artikel 7:10 van de Awb was genomen (zie Achtergrond; N.o.).

Op 11 augustus 2003, de datum waarop (de Visadienst; N.o.) de brief van 8 augustus 2003, waarin de ontvangst van het bezwaarschrift werd bevestigd was inmiddels ook de termijn van tien weken verstreken.

Anders dan (de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie; N.o.) kennelijk meent stelt (verzoeker; N.o.) zich op het standpunt dat het niet mogelijk is een reeds verstreken termijn alsnog te verlengen.

Overigens merkt (verzoeker; N.o.) op dat (de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie; N.o.) stelt dat het bezwaarschrift eerst op 2 juni 2003 ontvangen is.

(Verzoeker; N.o.) gaat er echter vanuit dat op deze datum het bezwaarschrift door (de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie; N.o.) voor ontvangst is ingeboekt.

(Verzoeker; N.o.) stelt zich dan ook het standpunt dat op het moment dat de klacht werd beoordeeld deze ten onrechte als (NB kennelijk) ongegrond werd beoordeeld.

Op 18 augustus immers was duidelijk dat zelfs de verlengde beslistermijn op 5 augustus 2003 was verstreken en was duidelijk dat er op 18 augustus 2003 niet eens een aanvang was genomen met de beoordeling van het bezwaarschrift.

(De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie; N.o.) maakt in de ogen van (verzoeker; N.o.) een tweetal fouten.

Op de eerste plaats meent (de minister; N.o.) de ontvangstdatum van de klacht als maatgevend te moeten beschouwen voor beoordeling van de klacht, terwijl (de minister; N.o.) daarnaast meent dat een reeds verlopen termijn alsnog verlengd kan worden met toepassing van artikel 7:10, derde lid (Awb; N.o.)...

2. Bij zijn reactie op de reacties van de ministers op de klacht, zond de gemachtigde een aantal bijlagen, waaronder een kopie van het bezwaarschrift van 27 mei 2003. Hierin is onder meer vermeld:

“Bezwaar wordt gemaakt op nader aan te voeren gronden.

Voor het aanvullen van de gronden zou ik gaarne beschikken over het **volledige** dossier dat uw dienst heeft aangelegd met betrekking tot klager.

Beleefd verzoek ik u de goede ontvangst van dit bezwaarschrift aan mij te willen bevestigen en mij -na toezending van het dossier- een termijn te willen stellen voor het aanvullen van de gronden.”

3. Tevens zond de gemachtigde een kopie van een brief van de IND van 8 augustus 2003:

“...Naar aanleiding van uw schrijven d.d. 27 mei 2003, zend ik u hierbij in kopie de door u opgevraagde stukken...”

4. Tenslotte zond de gemachtigde een kopie van zijn brief van 12 november 2003 aan de IND waarin hij het bezwaarschrift introk omdat inmiddels aan hem kenbaar was gemaakt dat niet langer bezwaar bestond tegen afgifte van een mvv aan verzoeker.

Achtergrond

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:5, eerste lid, aanhef en onder d.

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

d. de gronden van het bezwaar of beroep.”

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 7:10

“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 7:13, eerste lid

“1. Dit artikel is van toepassing indien ten behoeve van de beslissing op het bezwaar een adviescommissie is ingesteld:

- a. die bestaat uit een voorzitter en ten minste twee leden,
- b. waarvan de voorzitter geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan en
- c. die voldoet aan eventueel bij wettelijk voorschrift gestelde andere eisen.”