



Rapport

Datum: 25 augustus 2004

Rapportnummer: 2004/331

Klacht

1. Verzoekster klaagt over de lange duur van de behandeling van haar bezwaarschrift van 30 juni 2003 door de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND);

2. Verzoekster klaagt er verder over dat de Visadienst bij brief van 20 oktober 2003 haar heeft meegedeeld geen reden te zien haar klacht van 9 september 2003 over de lange duur van de behandeling van haar bezwaarschrift gegrond te verklaren, omdat haar reeds op voorhand was meegedeeld dat het niet mogelijk was om binnen de wettelijke beslistermijn te beslissen, dat de beslistermijn ongeveer vijf maanden zou bedragen, en dat haar daarvoor op voorhand al verontschuldigen waren aangeboden.

Beoordeling

I. Ten aanzien van de beslistermijn

1. Termijnen in het bestuursrecht zijn voor de belanghebbende doorgaans fatale termijnen. Uit het 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 des te meer wanneer de desbetreffende wettelijke voorschriften (enige) ruimte bieden voor het verlengen van de duur van de besluitvorming. Hierbij is het nog van belang om te benadrukken dat een zorgvuldige voorbereiding van een beslissing op bijvoorbeeld een aanvraag om verlening van een vergunning tot verblijf niet aan een voortvarende behandeling van zo'n aanvraag in de weg behoort te staan.

Voortvarendheid vormt juist één van de wezenlijke onderdelen van een zorgvuldige behandeling. Het is dan ook aan het betrokken bestuursorgaan om te voorkomen dat het gebrek aan voortvarendheid leidt tot een schending van de zorgvuldigheidsnorm.

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) te beslissen binnen zes weken dan wel, ingeval een adviescommissie is ingesteld, 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 minister dient daarvan schriftelijk mededeling te doen aan de indiener van het bezwaarschrift. Verder uitstel is op grond van artikel 7:10, vierde lid Awb alleen mogelijk met instemming van de indiener.

3. Verzoekster, een studente van Poolse nationaliteit, wilde met ingang van september 2003 enige tijd in Nederland studeren. Zij diende daartoe een aanvraag in om afgifte van

een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), welke werd afgewezen. Vervolgens diende zij via haar gemachtigde op 30 juni 2003 een bezwaarschrift in tegen deze afwijzing. De Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) ontving het bezwaarschrift op 30 juni 2003.

4. Binnen zes weken na ontvangst van het bezwaarschrift, op 5 augustus 2003, verzond de minister van Buitenlandse Zaken een brief aan de gemachtigde van verzoekster waarin hij hem meedeelde dat hij, de minister, gebruik maakte van de mogelijkheid die de Awb hem gaf tot verdaging van de beslissing met vier weken zodat hij binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift daarop zou moeten hebben beslist. Gelet op de tijdigheid van deze schriftelijke mededeling wordt geconcludeerd dat de beslistermijn ten aanzien van dit bezwaarschrift tien weken bedroeg.

6. In haar reactie op de klacht van 30 december 2003 deelde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie mee dat zij de klacht van verzoekster over de lange duur van de behandeling van het bezwaarschrift gegrond achtte. De minister van Buitenlandse Zaken verwees in zijn reactie van 16 januari 2004 naar de reactie van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

7. Voorts deelde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in haar reactie van 30 december 2003 mee dat de minister van Buitenlandse Zaken op 10 november 2003 op het bezwaarschrift had beslist. De wettelijke beslistermijn is daarmee ruimschoots, met acht weken, overschreden.

De Visadienst is daarmee tekort geschoten vanuit het oogpunt van een voortvarende behandeling van het bezwaarschrift. De reden die de minister hiervoor aanvankelijk gaf, namelijk de grote hoeveelheid te behandelen bezwaarschriften, vormt weliswaar een verklaring, doch geen rechtvaardiging voor de te lange duur van de behandeling van dit bezwaarschrift.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van de beoordeling van de klacht

1. Verzoekster diende na verloop van tien weken na indiening van haar bezwaarschrift een klacht in bij de Visadienst over de lange duur van de behandeling van haar bezwaarschrift.

2. De minister van Buitenlandse Zaken handelde haar klacht af bij brief van 20 oktober 2003. Hij deelde haar mee geen grond te zien om haar klacht gegrond te verklaren omdat hij haar al eerder, bij brief van 5 augustus 2003, had meegedeeld dat hij niet in staat was om haar bezwaarschrift binnen de wettelijke beslistermijn te behandelen en haar daarvoor reeds op voorhand zijn verontschuldiging had aangeboden.

3. In haar reactie op de klacht van 30 december 2003 deelde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie mee dat zij de klacht van verzoekster op dit punt gegrond achtte. De brief van 5 augustus 2003 was bedoeld om verzoekster een realistisch beeld te geven van de termijn waarbinnen op haar bezwaarschrift zou worden beslist en niet als verzoek om instemming met verder uitstel als bedoeld in artikel 7:10, vierde lid Awb. De klacht van verzoekster van 9 september 2003 had dan ook gegrond moeten worden verklaard. Dit was bij brief van 25 november 2003 alsnog aan de gemachtigde van verzoekster meegedeeld. In zijn reactie van 16 januari 2004 verwees de minister van Buitenlandse Zaken naar de reactie van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 30 december 2003.

4. De Nationale ombudsman kan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie volgen in deze reactie. Ingevolge artikel 7:10, vierde lid Awb kan de beslissing op een bezwaarschrift waarvan de beslistermijn al is verdaagd alleen dan verder worden uitgesteld indien het bestuursorgaan - tijdig - om instemming vraagt aan de indiener van het bezwaarschrift. De brief van 5 augustus 2003 kan niet worden gelezen als een verzoek om instemming met verder uitstel. Het is daarom niet terecht geweest dat de minister van Buitenlandse Zaken in zijn brief van 20 oktober 2003 de klacht over de lange duur van de behandeling van het bezwaarschrift van 30 juni 2003 niet gegrond achtte onder verwijzing naar de brief van 5 augustus 2003. De Visadienst/minister van Buitenlandse Zaken is door de klacht bij brief van 20 oktober 2003 desondanks niet gegrond te achten tekort geschoten vanuit het oogpunt van een behoorlijke behandeling van klachten.

De onderzochte gedraging is in zoverre eveneens 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 28 oktober 2003 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw W. te Polen, ingediend door de heer mr. M. van Mourik, te Amsterdam, 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 werd 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 die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd aan de ministers een aantal specifieke vragen gesteld.

Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Verzoekster maakte van die gelegenheid geen gebruik.

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

De ministers en de gemachtigde van verzoekster deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoekster is een vreemdelinge die met ingang van september 2003 enige tijd in Nederland wilde studeren. Daarom had zij een aanvraag om afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ingediend. Deze aanvraag werd afgewezen. Via haar gemachtigde diende verzoekster op 30 juni 2003 een bezwaarschrift in tegen de afwijzende beschikking op haar mvv-aanvraag.

2. Bij brief van 5 augustus 2003 bevestigde de minister van Buitenlandse Zaken de ontvangst van het bezwaarschrift. In de ontvangstbevestiging stond verder vermeld:

“...De behandeltermijn van bezwaarschriften MVV:

Ingevolge de Awb (Algemene wet bestuursrecht; N.o.) dien ik binnen een termijn van zes weken op een bezwaarschrift te beslissen. De Awb geeft mij de mogelijkheid om de beslissing met ten hoogste vier weken te verdagen. Ik maak van de mogelijkheid gebruik om de beslissing te verdagen. Dat betekent dat ik binnen 10 weken na ontvangst van het bezwaarschrift moet hebben beslist.

Ik heb echter te maken met een groot aantal bezwaarschriften waarop beslist dient te worden. Daarom kan het voorkomen dat u na ontvangst van het bezwaarschrift helaas nog ongeveer vijf maanden moet wachten, voordat er een beslissing is genomen op uw bezwaarschrift. Ik bied u daarvoor op voorhand mijn verontschuldigingen aan....”

3. Omdat nog niet was beslist op het bezwaarschrift, diende de gemachtigde van verzoekster bij faxbericht van 9 september 2003 een klacht in bij de Visadienst van het

Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). In de klachtbrief stond onder meer het volgende vermeld:

“Namens mijn cliënte, (...), maak ik hierbij van de gelegenheid gebruik om mijn beklag te doen over de behandelingsduur van het bezwaarschrift.

Op 30 juni 2003 heeft mijn cliënt bezwaar aangetekend tegen uw besluit van 28 mei 2003. Nu, ruim 10 weken later, heeft u nog immer geen beslissing genomen op het bezwaarschrift. Namens mijn cliënt beklag ik mij over deze gang van zaken.

(Verzoekster; N.o.) dient voor 24 september met haar studie te beginnen, anders zal zij een heel studiejaar missen. Zij voldoet aan alle gestelde voorwaarden. Gelet op het bovenstaande verzoek ik u dan ook vriendelijk om binnen zeven dagen te beslissen op het genoemde bezwaarschrift.”

4. Bij brief van 20 oktober 2003 handelde de minister van Buitenlandse Zaken de klacht van verzoekster als volgt af:

“...Naar aanleiding van uw klacht met betrekking tot de lange behandelduur van het bezwaarschrift van bovengenoemde vreemdeling, kan ik u als volgt berichten.

Het onderhavige bezwaarschrift is op 30 juni 2003 ontvangen. In mijn brief van 5 augustus 2003 is aangegeven dat volgens de wettelijke beslistermijn binnen tien weken op het bezwaarschrift moet zijn beslist. Echter vanwege de grote aantallen bezwaarschriften is aangegeven dat de behandeltermijn ongeveer vijf maanden zou bedragen. Ik heb u hiervoor op voorhand reeds mijn excuses aangeboden.

Gezien het vorenstaande is er geen reden uw klacht gegrond te verklaren. De behandeltermijn van vijf maanden is immers thans nog niet verstreken.

Ik zeg u toe. binnen de genoemde termijn van vijf maanden een beslissing op het onderhavige bezwaarschrift te nemen.

Ik vertrouw erop dat uw klacht hiermee naar behoren is afgehandeld...”

B. Standpunt verzoekster

Het standpunt van verzoekster staat hiervoor samengevat weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

1. Bij brief van 30 december 2003 reageerde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie onder meer als volgt op de klacht van verzoekster:

“In reactie op de klacht en op uw vragen laat ik u het volgende weten.

(...)

Bij brief van 5 augustus 2003 is de ontvangst van het bezwaarschrift bevestigd en is bepaald of het bezwaarschrift aan de wettelijke vormvereisten voldoet.

(...)

Inmiddels is het bezwaarschrift van 30 juni 2003 bij beschikking van 10 november 2003 gegrond verklaard.

(...)

In de brief van 5 augustus 2003 wordt de gemiddelde regionale doorlooptijd van vijf maanden voor het beslissen op een bezwaarschrift MVV genoemd. Met deze brief is niet bedoeld de indiener van het bezwaarschrift te verzoeken om instemming met uitstel indien de verdaagde wettelijke beslistermijn niet gehaald kan worden. Wel is bedoeld de indiener van het bezwaarschrift een realistische verwachting te geven ten opzichte van de wettelijke bepalingen.

(...)

Helaas zijn in nog een aantal andere zaken klachten op dezelfde wijze behandeld. Het gaat hier om maximaal vijf klachten.

(...)

Ik ga er van uit dat in geen van de andere regionale directies klachten op een soortgelijke wijze worden behandeld als in onderhavige kwestie is gebeurd. De IND kent een werkinstructie over de klachtenprocedure, waarin onder meer is beschreven hoe termijnklachten dienen te worden beoordeeld. (...)

In reactie op de klacht laat ik u het volgende weten. Ik acht beide onderdelen van de klacht gegrond. De wettelijke beslistermijn is inmiddels ruimschoots overschreden. Nu op 10 november 2003 is beslist, zie ik hier evenwel geen aanleiding voor enigerlei maatregel.

De klacht van (verzoekster; N.o.) had voorts gegrond moeten worden verklaard. Aan de gemachtigde van (verzoekster; N.o.) is dit volledigheidshalve bij brief van 25 november 2003 nog meegedeeld. De foutieve klachtbehandeling acht ik echter eenmalig, in die zin dat het hier om één medewerker gaat die onvoldoende op de hoogte was van de klachtenprocedure zoals die binnen de IND geldt. Deze medewerker is inmiddels aangesproken.”

D. Standpunt minister van Buitenlandse Zaken

1. In zijn reactie van 16 januari 2004 verwees de minister van Buitenlandse Zaken naar de reactie van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 30 december 2003.

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.”