



Rapport

Datum: 27 december 2005
Rapportnummer: 2005/406

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in de reactie van 29 april 2004 op haar klacht, dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) niet had voldaan aan het verzoek van haar advocaat om binnen twee weken op een brief te reageren, heeft volstaan met de mededeling dat er geen wettelijke basis is voor het stellen van een dergelijke termijn.

Beoordeling

Bevindingen

1. Op 6 april 2004 schreef verzoeksters gemachtigde een brief aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) met het verzoek om hem binnen twee weken te informeren over de stand van zaken met betrekking tot verzoeksters aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning.

2. Aangezien de IND niet binnen die termijn van twee weken reageerde, diende de gemachtigde op 21 april 2004 een klacht in bij de IND.

3. Bij brief van 29 april 2004 verklaarde de IND namens de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de klacht ongegrond. Daarbij gaf de IND het volgende aan.

“De klacht richt zich op het gegeven dat er voor de rechtshulp een termijn van twee weken wordt gegeven voor het geven van informatie. U stelt dat een dergelijke termijn voor het geven van een reactie niet anders is voor de IND. Nu er geen inhoudelijke reactie op uw schrijven van 6 april is gekomen, heeft u dat reden gegeven deze klacht in te dienen.

Ik wijs u op artikel 4:5 Algemene wet bestuursrecht waarin staat vermeld dat een bestuursorgaan de mogelijkheid heeft een termijn te bepalen. De rechtshulp heeft geen wettelijke basis om ook een dergelijke termijn te stellen. In uw brief van 21 april '04 heeft u dit dan ook niet gedaan.”

4. Een antwoord op de brief van de gemachtigde bleef uit. De gemachtigde was niet tevreden met de reactie van de IND op de klacht, aangezien niet was ingegaan op de essentie van de klacht dat ook een bestuursorgaan gebonden is aan een termijn bij de beantwoording van brieven. De gemachtigde wendde zich dan ook tot de Nationale ombudsman.

5. In reactie op de klacht liet de minister bij brief van 15 oktober 2004 onder meer weten dat volgens rapport 2003/325 van de Nationale ombudsman over de behandeling van burgerbrieven aan de rijksoverheid, een bestuursorgaan binnen een bepaalde redelijke

termijn een ontvangstbevestiging moet versturen, indien een inhoudelijke reactie niet binnen twee of drie weken gegeven kan worden. De minister betreurde dat niet binnen de gestelde termijn een ontvangstbevestiging was gegeven, maar achtte de klacht ongegrond.

Verder deelde de minister naar aanleiding van door de Nationale ombudsman gestelde vragen mee dat de brief van de gemachtigde van 6 april 2004 behoorde tot de categorie 'andere brieven', in de zin van het Burgerbrievenrapport. De minister gaf aan dat de IND ten aanzien van deze categorie brieven, waarvoor geen wettelijke termijn geldt, als richtlijn hanteert dat binnen een redelijke termijn een reactie moet worden gegeven. Volgens de minister streeft de IND daarbij naar een termijn van ongeveer vier weken.

6. In reactie op genoemde brief van de minister liet verzoeksters gemachtigde bij brief van 4 november 2004 onder meer weten dat de IND in de praktijk 'andere brieven' in het dossier voegt en pas beantwoordt als het dossier voor een inhoudelijke beantwoording aan de beurt is. Die praktijk staat haaks op de streeftermijn van vier weken, aldus de gemachtigde.

7. De minister gaf naar aanleiding van de reactie van de gemachtigde onder meer aan dat het inderdaad voorkomt dat een 'andere brief' dusdanige samenhang vertoont met de lopende verblijfsprocedure, dat het niet in de rede ligt om die brief los van die procedure te beantwoorden. De briefschrijver dient dan een tussenbericht te krijgen. De minister gaf aan dat geoorloofd te achten, mede omdat een reactie als een beschikking zou kunnen worden opgevat waartegen rechtsmiddelen open zouden staan.

Beoordeling

8. Het motiveringsvereiste houdt in dat het handelen van bestuursorganen feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering. Dit impliceert dat een bestuursorgaan een klachtafhandelingsbrief voorziet van een toereikende motivering.

9. Zoals in rapport 2003/235 door de Nationale ombudsman is neergelegd (zie Achtergrond, onder 2.) behoren bestuursorganen brieven van burgers, die niet zijn aan te merken als aanvraag, bezwaarschrift of klaagschrift in de zin van de Awb (andere brieven), binnen een redelijke termijn te beantwoorden. Indien afhandeling van een brief naar verwachting niet binnen twee à drie weken mogelijk is, behoort het betrokken bestuursorgaan de briefschrijver binnen deze termijn van twee à drie weken een behandelingsbericht te sturen. Zo'n bericht dient informatie te bevatten over de reden waarom directe afdoening niet mogelijk is, alsmede een indicatie van de termijn waarop afhandeling naar verwachting zal plaatsvinden. Daarnaast behoort het behandelingsbericht zodanige informatie te bevatten dat de briefschrijver op relatief eenvoudige en snelle wijze contact kan krijgen met de afdeling of ambtenaar die zich met de behandeling van zijn brief bezighoudt.

Er zijn verschillende categorieën van brieven waarvoor deze normen niet of niet zonder meer gelden. Te denken valt aan brieven die ter kennisneming worden toegezonden en aan brieven die worden toegestuurd in vervolg op eerdere correspondentie of in het kader van een lopende procedure. Indien een brief een rappèl inhoudt of een verzoek om informatie bevat over de stand van zaken in een lopende kwestie, is een snelle reactie van het bestuursorgaan doorgaans geboden.

10. Verzoeksters gemachtigde zond op 6 april 2004 een brief aan de IND met een verzoek om informatie over de stand van zaken in de lopende verblijfsprocedure van verzoekster. De IND zond geen ontvangstbevestiging of behandlungsbericht. Bovendien is gebleken dat beantwoording van de brief is uitgebleven.

Aangezien het hier om een verzoek om informatie over de stand van zaken in een lopende procedure betrof, had van de IND verwacht mogen worden dat een snelle reactie was gegeven, bijvoorbeeld binnen twee weken. Zo had de IND bijvoorbeeld de gemachtigde naar aanleiding van zijn verzoek telefonisch informatie kunnen verstrekken of hem kunnen informeren hoe hij contact kon krijgen met de afdeling of ambtenaar die zich met de behandeling van de verblijfsaanvraag van verzoekster bezighield.

11. De minister kon in de klachtafdoeningsbrief dan ook niet volstaan met de mededeling dat er voor rechtshulp geen wettelijke basis is voor het stellen van een termijn, zoals wel het geval is voor een bestuursorgaan. Zij had daarnaast immers moeten vermelden dat er normen bestaan ten aanzien van de reactietermijn voor verzoeken om informatie over de stand van behandeling, zoals neergelegd in het Burgerbrievenrapport van de Nationale ombudsman. Door dit na te laten is niet voldaan aan het motiveringsvereiste.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, is gegrond wegens schendig van het motiveringsvereiste.

Onderzoek

Op 6 mei 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw C., ingediend door de heer mr. M.A. Buys te Leeuwarden, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

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

In het kader van het onderzoek werd genoemde minister verzocht op de klacht te reageren, een tweetal vragen te beantwoorden en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen de minister en de gemachtigde de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

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

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

De gemachtigde gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie.

Verzoekschrift van 4 mei 2004 met als bijlage de klachtafhandelingsbrief van de IND van 29 april 2004.

Reactie op de klacht van minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bij brief van 15 oktober 2004.

Reactie van gemachtigde op genoemde brief van minister bij brief van 4 november 2004.

Brief van minister van 17 maart 2005 met reactie op voornoemde brief van gemachtigde.

Brief van gemachtigde van 12 april 2005 met reactie op laatstgenoemde brief van minister.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

“Artikel 4:5

1. Het bestuursorgaan kan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien:

a. de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag, of

- b. de aanvraag geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15, of
- c. de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking,

mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen.”

2. Rapport 2003/325 van de Nationale ombudsman inzake de behandelingsduur van brieven en van elektronisch verzonden berichten van burgers aan de rijksoverheid van 30 september 2003.

In de Inleiding van hoofdstuk I van het rapport wordt onder meer aangegeven dat van bestuursorganen mag worden verwacht dat zij hun taken, en dus ook de communicatie met de buitenwacht, naar behoren uitvoeren.

Voor het verkeer tussen burgers en bestuursorganen geldt een aantal wettelijke spelregels, met name sinds de inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in 1994. Naast een aantal algemene bepalingen voor dit verkeer kent deze wet voor bepaalde vormen van schriftelijke communicatie specifieke beslistermijnen voor bestuursorganen, en bevat zij ook bepalingen over bijvoorbeeld de verzending van ontvangstbevestigingen en verdagingsberichten. Voor een groot aantal situaties waarin de burgers en bestuursorganen met elkaar communiceren, bestaan er echter geen specifieke wettelijke bepalingen.

Voorts wijst het rapport op het belang van voortvarendheid. De overheid is er voor de burger. Daarom dient bij de overheid een goede dienstverlening aan de burgers hoog in het vaandel te staan. Bestuursorganen die langdurig niets van zich laten horen, kunnen bij de betrokken burger de indruk doen ontstaan dat zij niet serieus worden genomen. Daarmee verliezen deze burgers vertrouwen in en sympathie en waardering voor de overheid. Bovendien kan het langdurig in het ongewisse laten van de betrokken burger niet alleen leiden tot veel ergernis en argwaan, maar ook tot telefoontjes, tot rappelbrieven of tot klachtprocedures. Met de afhandeling daarvan is vaak onevenredig veel extra tijd gemoeid. Daarom is het ook in het belang van bestuursorganen zelf om adequaat, en dus ook voortvarend, te reageren op verzoeken van individuele burgers. Aldus kan een grote hoeveelheid extra werk worden voorkomen.

In het rapport zijn normen neergelegd voor de beantwoording van correspondentie, waarbij categorieën worden onderscheiden. De categorie “andere brieven” omvat die brieven van burgers aan de overheid die niet zijn aan te merken als aanvraag, bezwaarschrift of klaagschrift in de zin van de Awb. De Awb bevat geen bijzondere bepalingen voor de behandeling van dit soort brieven. Voor zover er sprake is van voorschriften voor de behandeling van deze brieven gaat het doorgaans om richtlijnen, instructies of circulaires

die niet zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften.

Gezien de enorme verscheidenheid aan onderwerpen die in brieven aan de orde kunnen worden gesteld, is het niet zinvol een concrete termijn te noemen waarbinnen bestuursorganen brieven behoren af te handelen. Daarom wordt als norm gehanteerd dat bestuursorganen brieven van burgers binnen een redelijke termijn behoren af te handelen. Het antwoord op de vraag of een afhandelingstermijn als redelijk valt aan te merken, is goeddeels afhankelijk van de inhoud van de brief, en zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Indien afhandeling van een brief naar verwachting niet binnen twee à drie weken mogelijk is, behoort het betrokken bestuursorgaan de briefschrijver binnen deze termijn van twee à drie weken een behandelingsbericht te sturen. Zo'n behandelingsbericht dient informatie te bevatten over de reden waarom directe afdoening niet mogelijk is, alsmede een indicatie van de termijn waarop afhandeling naar verwachting zal plaatsvinden. Daarnaast behoort het behandelingsbericht zodanige informatie te bevatten dat de briefschrijver op relatief eenvoudige en snelle wijze contact kan krijgen met de afdeling of ambtenaar die zich met de behandeling van zijn brief bezighoudt. Indien de in het behandelingsbericht genoemde afdoeningstermijn niet wordt gehaald, behoort het betrokken bestuursorgaan betrokkene vóór het verstrijken van die termijn een tussenbericht te sturen.

In het rapport wordt aangegeven dat er verschillende categorieën van brieven zijn waarvoor deze normen niet of niet zonder meer gelden. Te denken valt aan brieven die ter kennisneming worden toegezonden en aan brieven die worden toegestuurd in vervolg op eerdere correspondentie of in het kader van een lopende procedure. Het antwoord op de vraag of brieven uit deze laatste categorie afzonderlijke beantwoording behoeven, is afhankelijk van de inhoud daarvan. Indien zo'n brief een rappel inhoudt of een verzoek om informatie bevat over de stand van zaken in een lopende kwestie, is een snelle reactie van het bestuursorgaan doorgaans geboden, aldus het rapport.