



Rapport

Datum: 3 december 2007
Rapportnummer: 2007/285

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst na het (bijna) verstrijken van de wettelijke termijn waarbinnen op een bezwaarschrift moet worden beslist, hem bij brief van 2 januari 2007 een zogeheten tussenbericht heeft gestuurd met de mededeling dat het nog uiterlijk zes maanden zou duren voordat er op zijn bezwaarschrift van 24 oktober 2006 zou worden beslist.

Beoordeling

Bevindingen

1. Na ruim vijf jaar in Nederland te hebben verbleven, diende verzoeker op 18 juli 2006 een aanvraag in voor de afgifte van een reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Bij besluit van 4 oktober 2006 wees de voormalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de aanvraag af. Als reden gaf zij aan dat verzoeker in de periode van 1 juni tot 5 december 2005 geen geldige verblijfsvergunning had gehad. Verzoeker kon zich hierin niet vinden en diende op 24 oktober 2006 een bezwaarschrift in.

2. Bij brief van 7 november 2006 deelde de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) verzoeker mee dat de wettelijke beslistermijn van zes weken met vier weken werd verdaagd. Via een tussenbericht van 2 januari 2007 vernam verzoeker dat ook deze termijn niet zou worden gehaald; over de stand van zaken van de afhandeling van het bezwaarschrift zou hij zo spoedig mogelijk, maar in elk geval over uiterlijk zes maanden, worden bericht.

3. Toen ook deze termijn was verstreken zonder dat er op het bezwaarschrift was beslist, nam verzoeker zelf contact op met de IND. Via de infolijn kreeg hij te horen dat de IND het erg druk had. Een datum waarop hij de beschikking kon verwachten werd niet genoemd. Op 6 juni 2007 diende verzoeker hierover een klacht in bij de Nationale ombudsman.

4. In haar reactie van 21 augustus 2007 liet de staatssecretaris van Justitie weten dat er in het geval van verzoeker overeenkomstig het derde lid van artikel 7:10 Awb was gehandeld (zie Achtergrond, onder 1d). De oorspronkelijke beslistermijn van zes weken was immers tijdig met vier weken verlengd. Hierdoor had er op uiterlijk 5 januari 2007 op het bezwaar moeten worden beslist, maar door het grote aantal bezwaarschriften dat de IND in behandeling had was deze termijn niet gehaald. De staatssecretaris verklaarde de klacht gegrond en zegde toe om alsnog binnen vier weken op het bezwaarschrift te beslissen.

5. Na daarnaar door de Nationale ombudsman te zijn gevraagd liet de staatssecretaris verder weten dat de Awb noch de Vreemdelingenwet 2000 regels over het versturen van tussenberichten bevatten. Voor de uitvoering van de informatieplicht van de IND op dit

punt was daarom aansluiting gezocht bij artikel 4:14 van de Awb. Dit artikel geeft aan dat een bestuursorgaan een redelijke termijn moet noemen waarop de aanvrager een beschikking op zijn aanvraag tegemoet kan zien (zie Achtergrond, onder 1a). Daarnaast was getracht om zo veel mogelijk te handelen in overeenstemming met de te verwachten inwerkingtreding van de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen, waarin een verscherping van de informatieplicht voor bestuursorganen is opgenomen. Het tussenbericht was volgens de staatssecretaris dan ook louter informatief bedoeld; het was een voorbereidingshandeling op een besluit waartegen geen rechtsmiddel kon worden ingediend (zie Achtergrond, onder 1b).

6. Voorts liet de staatssecretaris desgevraagd weten dat de verlenging van de beslistermijn met zes maanden niet gebaseerd was op artikel 7:10 van de Awb, waarin de termijnen voor het afhandelen van bezwaarschriften is opgenomen. De termijnen genoemd in dat artikel waren immers te kort. De staatssecretaris wees er in dit verband op dat ook het kabinet van mening was dat deze termijnen in het specifieke geval van reguliere toelating niet passend waren. Het kabinet had dit gezegd in een reactie op een onderzoek van de Algemene Rekenkamer over de IND in 2005. (Zie Achtergrond, onder 2.) De verlenging van de beslistermijn met zes maanden was daarom gebaseerd op de doorlooptijden voor de afhandeling van bezwaarschriften en de omvang van de voorraad van 2006. Bezwaarzaken liepen vooral vertraging op omdat ze in grote hoeveelheden bij de IND binnenkwamen en vaak complex waren. Verder is de termijnoverschrijding te verklaren door vertragende factoren zoals het instellen van nader onderzoek en het houden van een hoorzitting. Door de termijn op zes maanden te stellen wilde de IND voorkomen dat er toezeggingen werden gedaan die achteraf niet haalbaar bleken te zijn.

De staatssecretaris liet voorts weten dat de IND ook wenselijke termijnen hanteerde die soms langer waren dan de wettelijke termijnen. Dit gebeurde vooral bij bezwaarzaken. Voor de behandeling van 'oude' zaken zoals die van verzoeker, was de wenselijke termijn gesteld op zes maanden.

Ten aanzien van de reden van de vertraging in een individuele zaak liet de staatssecretaris weten dat dit niet in een tussenbericht werd opgenomen. De geautomatiseerde verzending van de brieven was hiervan de voornaamste oorzaak.

7. Op 17 oktober 2007 liet de IND desgevraagd weten dat bij besluit van 24 juli 2007 alsnog op het bezwaarschrift van verzoeker van 24 oktober 2006 was beslist.

Beoordeling

8. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Dit impliceert dat een bestuursorgaan klachten, aanvragen, bezwaarschriften en beroepschriften in beginsel dient af te handelen binnen de daarvoor gestelde wettelijke termijnen.

9. Termijnen in het bestuursrecht zijn voor de belanghebbenden immers 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.

10. Volgens de termijnbepalingen neergelegd in artikel 7:10 van de Awb, dient de staatssecretaris binnen zes, of in het geval een bezwaaradviescommissie wordt ingeschakeld, binnen tien weken na ontvangst van een bezwaarschrift een beslissing te nemen. Volgens het derde lid van artikel 7:10 kan de beslistermijn voor ten hoogste vier weken worden verdaagd. De IND dient de indiener van het bezwaarschrift hier dan schriftelijk van in kennis te stellen. Eventueel verder uitstel is op grond van het vierde lid alleen mogelijk met instemming van de indiener.

11. Op het moment dat de staatssecretaris op het onderzoek van de Nationale ombudsman reageerde, wachtte verzoeker al ruim negen maanden op de beslissing op zijn bezwaarschrift. De staatssecretaris erkende de overschrijding van de wettelijk toegestane termijn en verklaarde de klacht van verzoeker gegrond. Als reden voor de opgelopen vertraging noemde zij het grote aantal bezwaarschriften dat de IND op dit moment in behandeling had. De Nationale ombudsman acht dit onvoldoende redengevend. Het grote aantal te behandelen bezwaarzaken is niet meer dan een verklaring voor de geconstateerde termijnoverschrijding; het vormt er geen rechtvaardigingsgrond voor.

12. Uit de reactie van de staatssecretaris blijkt dat de brief van de IND van 2 januari 2007 niet bedoeld was om verzoeker te laten instemmen met verder uitstel van de beslissing op zijn bezwaarschrift op grond van het vierde lid van artikel 7:10 van de Awb. Dit had echter, nu er ondanks de verdaging van de beslistermijn niet binnen uiterlijk tien weken op het bezwaarschrift was beslist, wel aan verzoeker moeten worden verzocht. De wettelijke bepaling waarin dit wordt geregeld dient immers ook in dit soort situaties door de IND te worden nageleefd. De IND dient daarbij in het oog te houden dat de voorgestelde termijn waarmee zij de beslistermijn wil opschorten, in verhouding staat tot de wettelijke termijn waarbinnen er op het bezwaarschrift moet worden beslist. Een termijn van zes maanden, of omgerekend 26 weken, staat niet in verhouding tot de wettelijke beslistermijn, inclusief de verdaging, van maximaal tien weken.

Zoals de Nationale ombudsman in onder meer rapport 2000/190 heeft geoordeeld, dient de indiener van een bezwaarschrift vóór het verstrijken van de beslistermijn van ten hoogste tien weken (bij voorkeur schriftelijk) te worden verzocht of hij instemt met verder uitstel. In het verzoek om instemming met verder uitstel moet tevens worden aangegeven wat de reden van de vertraging is, de termijn waarop de beslissing wel tegemoet kan worden gezien en de mogelijkheid die de indiener heeft om beroep tegen het niet-tijdig

nemen van een besluit ingevolge artikel 6:2, aanhef en onder b, van de Awb in te dienen (zie Achtergrond, onder 1c). Ook hiermee dient de IND rekening te houden. Nu dit niet is gebeurd, is gehandeld in strijd met vereiste van voortvarendheid.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van IND is gegrond, wegens schending van het vereiste van voortvarendheid.

De Nationale ombudsman heeft er met instemming kennis van genomen dat de staatssecretaris bij besluit van 24 juli 2007 alsnog op het bezwaarschrift van 24 oktober 2006 heeft beslist.

Onderzoek

Op 6 juni 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer F. te Rijswijk, met een klacht over een gedraging van Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de staatssecretaris van Justitie, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de staatssecretaris van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

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

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

De reactie van de IND gaf aanleiding het verslag op één enkel punt te wijzigen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

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

1. verzoekschrift (met bijlagen) van 6 juni 2007;
2. reactie van de staatssecretaris van 21 augustus 2007.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

a. Artikel 4:14

"Indien, bij het ontbreken van een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, een beschikking niet binnen acht weken kan worden gegeven, stelt het bestuursorgaan de aanvrager daarvan in kennis en noemt het daarbij een redelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien."

b. Artikel 6:2

"Voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep worden met een besluit gelijkgesteld:

de schriftelijk weigering een besluit te nemen, en

het niet tijdig nemen van een besluit."

c. Artikel 6:3

"Een beslissing inzake de procedure ter voorbereiding van een besluit is niet vatbaar voor bezwaar of beroep, tenzij deze beslissing de belanghebbende los van het voor te bereiden besluit rechtstreeks in zijn belang treft."

d. 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."

2. Kabinetsreactie naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer over de IND, Kamerstukken II, 2005/6, 30 240, nr. 4, blz. 4-5.

"Afschaffen bezwaar

Met betrekking tot wettelijke beslistermijnen in bezwaarzaken gelden de termijnen zoals genoemd in de Awb. Het kabinet acht deze termijnen in het specifieke geval van reguliere toelating niet passend, maar zal geen voorstellen doen voor verruiming van de termijn. Met de invoering van de Vw 2000 is in asielprocedures de bezwaarfase komen te vervallen. Uit de parlementaire geschiedenis van de Vw 20001 blijkt dat te zijner tijd zou worden bezien of het wenselijk is ook tot afschaffing van bezwaar in reguliere zaken te komen. Het onderzoek naar de mogelijkheid tot afschaffen van bezwaar in reguliere zaken is afgerond. Het kabinet heeft besloten dit traject door te zetten en de procesgang in reguliere procedures grotendeels gelijk te trekken met de procesgang die onder de Vw 2000 al bestaat in asielprocedures. Een wetsvoorstel waarin één en ander nader wordt uitgewerkt, zal aan uw Kamer worden toegezonden. Zolang het wetsvoorstel aanhangig is, zal er sprake zijn van achterstanden en zal de wettelijke beslistermijn dus niet worden gehaald.

Gebruik wenselijke termijnen

De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport ook aandacht gevraagd voor de «wenselijke termijnen» waarmee door de IND wordt gewerkt. Deze wenselijke termijnen zijn soms langer dan de wettelijke termijnen, met name inzake bezwaar. Het doel van het hanteren van wenselijke termijnen is natuurlijk altijd om die termijnen te laten aansluiten bij de wettelijke termijnen, maar ook om ze waar mogelijk korter te bemeten teneinde een buffercapaciteit te laten ontstaan die kan worden ingezet in geval van piekbelasting. Het houdt echter ook in dat de wenselijke termijn soms langer kan zijn dan de wettelijke termijn, indien de omstandigheden daartoe nopen. Dit stuit niet op formeel-juridische bezwaren nu het termijnen van orde betreft. Wel kunnen belanghebbenden natuurlijk bezwaar of beroep instellen tegen niet gehaalde termijnen. De IND neemt nog veel beslissingen in «oude zaken» waardoor de gemiddelde doorlooptijden hoger zijn. Met betrekking tot de nieuwe aanvragen mvv, reguliere verblijfsvergunning en verlenging, verwacht de IND de wettelijke beslistermijnen te kunnen realiseren. Om de resultaten ook voor uw Kamer inzichtelijk te maken, zal in 2006 in de Vreemdelingenrapportage onderscheid worden gemaakt tussen oude en nieuwe aanvragen."