



# Rapport

**Datum: 26 januari 2000**

**Rapportnummer: 2000/019**

## Klacht

Op 22 juni 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw S. te Leiden, ingediend door de heer mr. F.A. Weijzen, advocaat te Amersfoort, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND). De klacht betrof de tijd die de IND nodig had om opnieuw op het bezwaarschrift van verzoekster te beslissen nadat de vreemdelingenkamer van de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage het beroepschrift tegen de afwijzende beslissing op het bezwaarschrift gegrond had verklaard. Verzoekster trok deze klacht vervolgens bij brief van 20 juli 1998 in omdat haar gemachtigde bij brief van 2 juli 1998 van de IND had vernomen dat de beslissing werd opgehouden door het uitblijven van een advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACV). Tegelijkertijd diende zij een klacht in over een gedraging van de ACV.

Naar deze gedraging van de ACV werd een onderzoek ingesteld.

Op grond van de namens verzoekster verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoekster, een Iraanse asielzoekster, klaagt over de lange behandelingsduur van het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACV), dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) heeft gevraagd in het kader van de behandeling van haar bezwaarschrift van 12 maart 1996. Op dit bezwaarschrift diende de IND ingevolge de uitspraak van de rechtbank van 27 november 1996 opnieuw te beslissen.

bevoegdheid

Tot 30 juni 1998 viel de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACV) niet binnen de bevoegdheid van de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman was, gelet op artikel 1a, derde lid Wet Nationale ombudsman, overigens wel bevoegd om een onderzoek in te stellen naar gedragingen van het secretariaat van de ACV, omdat medewerkers van het secretariaat in dienst zijn van het Ministerie van Justitie.

Sinds de inwerkingtreding van de wijziging van de Wet Nationale ombudsman op 30 juni 1998 (wet van 18 juni 1998, Stb. 356, tot wijziging van de Wet Nationale ombudsman en de Wet openbaarheid van bestuur) is de Nationale ombudsman ook bevoegd om gedragingen van de ACV te onderzoeken. De ACV valt namelijk onder de generieke aanwijzing van bestuursorganen die is neergelegd in artikel 1a, eerste lid onder e Wet Nationale ombudsman, nu zij niet is opgenomen in de zogenoemde negatieve lijst.

Dit betekent dat wat betreft de gedraging van de ACV in dit geval slechts een oordeel zal worden gegeven over de periode gelegen na 30 juni 1998.

## Achtergrond

1. Artikel 7:10 van de Algemene wet Bestuursrecht (Awb) luidt als volgt:

"1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of - indien een commissie (...) 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 (...) 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..."

2.1. In 1997 heeft de Nationale ombudsman rapport 97/384 uitgebracht over het secretariaat van de ACV. In het Jaarverslag 1997, blz. 241-243, is hierover het volgende opgenomen.

"In genoemd rapport 97/384 deed de Nationale ombudsman een aanbeveling ten aanzien van de ACV. Dit betreft het volgende. In 1996 heeft de Staatssecretaris van Justitie de Nationale ombudsman informatie verstrekt over het secretariaat van de ACV. Daaruit kwam naar voren dat de werkvoorraad van de ACV door een grote instroom van asielverzoeken sterk was gestegen, hetgeen tot gevolg had dat de agenderingstermijn van de ACV eind 1995 vijftien maanden bedroeg. De Staatssecretaris kondigde maatregelen aan op grond waarvan de ACV verwachtte dat de behandelingsduur van adviezen in asielzaken medio 1997 zou kunnen zijn teruggebracht tot ongeveer tien weken. Bij brief van 27 juli 1997 deelde de Staatssecretaris de Nationale ombudsman mee dat deze doelstelling inmiddels was gehaald. Zij merkte daarbij echter op dat de ACV was verzocht om in de tweede helft van 1997 een bijdrage te leveren aan het wegwerken van achterstanden in de behandeling van bezwaarschriften die waren ingediend voor 1 juli 1996. Dit betekende volgens de Staatssecretaris dat de doorlooptijden bij de ACV pas in de loop van 1998 daadwerkelijk zouden zijn teruggebracht tot tien weken.

De omvang van de weg te werken achterstanden en het feit dat de Staatssecretaris geen maatregelen in de personele sfeer had aangekondigd ten behoeve van de benodigde inhaaloperatie, vormden echter aanleiding tot twijfel over de verwachting van de Staatssecretaris ten aanzien van de behandelingsduur van de resterende zaken. Daarom gaf de Nationale ombudsman de Staatssecretaris in overweging, voor zover nodig, maatregelen te nemen in de personele sfeer om te waarborgen dat de doorlooptijden bij de ACV uiterlijk per 1 juli 1998 ten hoogste tien weken bedragen. Voorts gaf de Nationale

ombudsman de Staatssecretaris in overweging in de tussentijd belanghebbenden afdoende te informeren, door het noemen van de te verwachten behandelingsduur en door het zo nodig sturen van een tussenbericht.”

2.2. De over de aanbeveling gevoerde correspondentie is weergegeven in het Jaarverslag 1998, blz. 244, 245.

“Naar aanleiding van de reactie van de Staatssecretaris van 4 februari 1998 liet de Nationale ombudsman de Staatssecretaris bij brief van 9 februari 1998 onder meer weten dat hij met instemming kennis had genomen van het feit dat de Staatssecretaris maatregelen had getroffen ter versterking van zowel de ACV als het secretariaat van de ACV. Hij gaf in die brief ook aan dat de Staatssecretaris nog niet had laten weten op welk moment de situatie zou worden bereikt waarin sprake is van doorlooptijden van ten hoogste tien weken. Hij verzocht de Staatssecretaris mee te delen of de genomen maatregelen voldoende waren om deze situatie te bereiken per 1 juli 1998.

De Staatssecretaris reageerde bij brief van 14 juli 1998. Zij liet onder meer weten dat de gestelde afhandelingstermijn van tien weken niet haalbaar was indien de ACV zou worden geconfronteerd met een zodanig groot aantal adviesaanvragen dat een omvangrijke werkvoorraad het halen van die termijn onmogelijk zou maken. Een dergelijke situatie deed zich op dat moment nog voor, zodat adviesaanvragen een zekere tijd bleven liggen voordat ze in behandeling konden worden genomen. De Staatssecretaris kon nog geen harde uitspraak doen over het exacte moment waarop de gewenste doorlooptijd zou zijn gerealiseerd. Het voornemen bestond om in september 1998 een plan van aanpak op te stellen. Dat plan zou erop zijn gericht om in de loop van de eerste helft van 1999 een situatie te realiseren waarin de behandelingstermijn van tien weken ook daadwerkelijk wordt gehaald.

Dit onderwerp kwam ook ter sprake in een gesprek van 23 september 1998 tussen de Nationale ombudsman en de voorzitter van de ACV. De voorzitter deelde toen onder meer mee dat er op dat moment een inhaalslag liep, die op 1 januari 1999 zou zijn voltooid.”

2.3. In een gesprek van 30 maart 1999 tussen medewerkers van de Nationale ombudsman en van de ACV liet de secretaris van de ACV over de inhaalslag weten dat de werkvoorraad eind 1998 was weggewerkt. De omlooptijd van een dossier bedroeg op dat moment dertien weken, hetgeen een halvering was van de omlooptijd in 1998.

2.4. In vervolg op het gesprek van 30 maart 1999 zond de ACV op 17 mei 1999 informatie toe over de doorlooptijden. Daarin was onder meer opgenomen dat het jaarplan van de ACV uitgaat van 625 zittingen per jaar c.q. 52 zittingen per maand.

Over de doorlooptijd werd opgemerkt dat die op grond van wetgeving en afspraken met de IND 10 weken bedraagt.

De geprognosticeerde doorlooptijd voor asielzaken bedroeg in 1999 voor de maanden februari, maart, april, mei en juni respectievelijk 15, 15, 13, 15 en 14 weken.

2.5. In het door de ACV aan de Nationale ombudsman overgelegde rapport ACV 2000+ (over de reorganisatie van het secretariaat van de ACV) is onder meer opgenomen dat de Nationale ombudsman al meer dan eens zijn zorg heeft uitgesproken over de doorlooptijden. "Hoewel deze inmiddels aanzienlijk zijn teruggebracht, blijft er voldoende reden om te bezien in hoeverre de effectiviteit van de ACV kan worden verbeterd door aanpassingen in de organisatiestructuur", aldus het rapport.

Over de taak van de ACV is in het rapport opgenomen dat - gelet op het regeerakkoord - ervan uit moet worden gegaan dat de bezwaarfase in de asielprocedure komt te vervallen. Dit zou betekenen dat de rol van de ACV in de asielprocedure eveneens komt te vervallen. Er vond overleg plaats over een mogelijke taak voor de ACV bij de beoordeling van asielzaken in het primaire beslisproces.

### 3. De REK-check

Op 16 april 1998 deed de REK (rechtseenheidskamer) uitspraak in een drietal zaken van asielzoekers. Verzoekers hadden beroep ingesteld tegen de beslissing op hun bezwaarschrift waarbij hun aanvragen om toelating als vluchteling en om een vergunning tot verblijf waren afgewezen. De Staatssecretaris van Justitie had de beslissingen in bezwaar voornamelijk gebaseerd op een in alle drie zaken door de Minister van Buitenlandse Zaken uitgebracht ambtsbericht. De strekking van dat ambtsbericht was dat de ter ondersteuning van het asielrelaas overgelegde documenten niet authentiek zijn "omdat ze niet zijn opgesteld op een wijze overeenkomstig de in hun land van herkomst terzake van dergelijke documenten gangbare praktijk".

De staatssecretaris vroeg nooit om inzage in de bij een individueel ambtsbericht behorende achterliggende stukken. De REK oordeelde dat deze praktijk in strijd was met de in artikel 3:2 van de Awb neergelegde verplichting van het bestuursorgaan om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren.

Na de uitspraken van 16 april 1998 heeft zich de praktijk ontwikkeld dat enkele medewerkers van de staatssecretaris een ochtend per week naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken gaan om daar de stukken te onderzoeken die ten grondslag liggen aan individuele ambtsberichten.

Indien die medewerkers van oordeel zijn dat de bevindingen in het ambtsbericht overeenkomen met hetgeen in de onderliggende stukken is vermeld, dan wordt dit namens de staatssecretaris meegedeeld in een brief aan betrokkenen.

1998:

### 10A.2.5 Adviescommissie voor vreemdelingenzaken

In het Jaarverslag 1997 (biz. 242 en 243) is vermeld dat de Nationale ombudsman de Staatssecretaris van Justitie in rapport 97/384 de aanbeveling had gedaan om, voor zoveel nodig, maatregelen te nemen in de personele sfeer om te waarborgen dat de doorlooptijden bij de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACV) uiterlijk per 1 juli 1998 ten hoogste tien weken bedragen. Naar aanleiding van de reactie van de Staatssecretaris van 4 februari 1998 liet de Nationale ombudsman de Staatssecretaris bij brief van 9 februari 1998 onder meer weten dat hij met instemming kennis had genomen van het feit dat de Staatssecretaris maatregelen had getroffen ter versterking van zowel de ACV als het secretariaat van de ACV. Hij gaf in die brief ook aan dat de Staatssecretaris nog niet had laten weten op welk moment de situatie zou worden bereikt waarin sprake is van doorlooptijden van ten hoogste tien weken. Hij verzocht de Staatssecretaris mee te delen of de genomen maatregelen voldoende waren om deze situatie te bereiken per 1 juli 1998.

De Staatssecretaris reageerde bij brief van 14 juli 1998. Zij liet onder meer weten dat de gestelde afhandelingstermijn van tien weken niet haalbaar was indien de ACV zou worden geconfronteerd met een zodanig groot aantal adviesaanvragen dat een omvangrijke werkvoorraad het halen van die termijn onmogelijk zou maken. Een dergelijke situatie deed zich op dat moment nog voor, zodat adviesaanvragen een zekere tijd bleven liggen voordat ze in behandeling konden worden genomen. De Staatssecretaris kon nog geen harde uitspraak doen over het exacte moment waarop de gewenste doorlooptijd zou zijn gerealiseerd. Het voornemen bestond om in september 1998 een plan van aanpak op te stellen. Dat plan zou erop zijn gericht om in de loop van de eerste helft van 1999 een situatie te realiseren waarin de behandelingstermijn van tien weken ook daadwerkelijk wordt gehaald.

Dit onderwerp kwam ook ter sprake in een gesprek van 23 september 1998 tussen de Nationale ombudsman en de voorzitter van de ACV. De voorzitter deelde toen onder meer mee dat er op dat moment een inhaalslag liep, die op 1 januari 1999 zou zijn voltooid.

In het Jaarverslag 1997 (biz. 242) is voorts vermeld dat de Nationale ombudsman wel bevoegd is om te oordelen over gedragingen van het secretariaat van de ACV, maar niet over gedragingen van de ACV als zodanig. In deze situatie is inmiddels verandering gekomen. Sinds de inwerkingtreding op 30 juni 1998 van de jongste wijziging van de Wet Nationale ombudsman (WNo; zie hoofdstuk 2, § 2.1.2.1) is de Nationale ombudsman ook bevoegd om gedragingen van de ACV te onderzoeken. De ACV valt namelijk onder de generieke aanwijzing van bestuursorganen die is neergelegd in artikel 1a, eerste lid onder e, WNo, nu zij niet is opgenomen op de zogenoemde negatieve lijst.

Er zijn in 1998 geen rapporten verschenen over de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken.

1997:

behandeling van een bezwaarschrift tegen de afwijzing van een asielverzoek. In alle gevallen betrof de klacht de behandelingsduur van het bezwaarschrift en concludeerde de Nationale ombudsman dat de klacht gegrond was.

Ingevolge artikel 7:10 van de Awb bedraagt de behandelingsduur van een bezwaarschrift maximaal veertien weken (zie hiervoor, onder § 10A.2.1). Dit brengt met zich mee dat in het geval de IND aan de ACV advies vraagt in het kader van de behandeling van een bezwaarschrift tegen de afwijzing van een asielverzoek, de advisering door de ACV zodanig tijdig dient te gebeuren dat op basis daarvan op het bezwaarschrift kan worden beslist binnen veertien weken.

Bevoegdheid Nationale ombudsman ten aanzien van de ACV

In rapport 97/384 merkte de Nationale ombudsman het volgende op over zijn bevoegdheid ten aanzien van de ACV.

De ACV moet worden aangemerkt als een zelfstandig bestuursorgaan. De Nationale ombudsman is bevoegd om een onderzoek in te stellen naar gedragingen van die zelfstandige bestuursorganen die zijn geplaatst op de lijst behorende bij de algemene maatregel van bestuur van 16 oktober

1993, Stb. 1995, 341 (Aanwijzingsbesluit bestuursorganen Wob en WNo;

in werking getreden 1 november 1993; laatstelijk gewijzigd bij besluit van 30 januari 1997, Stb. 47). De ACV is niet opgenomen in dit aanwijzingsbesluit waardoor zij niet valt binnen de bevoegdheid van de Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman is, gelet op artikel 1a, derde lid, van de Wet Nationale ombudsman, daarentegen wel bevoegd om een onderzoek in te stellen naar gedragingen van het secretariaat van de ACV, omdat medewerkers van het secretariaat in dienst zijn van het Ministerie van Justitie.

Overigens wordt verwezen naar hoofdstuk 6, § 6.3.1.1, waarin de bevoegdheid van de Nationale ombudsman ten aanzien van onafhankelijke adviescommissies in bredere zin aan de orde wordt gesteld.

Aanbeveling ten aanzien van de ACV

In genoemd rapport 97/384 deed de Nationale ombudsman een aanbeveling ten aanzien van de ACV. Dit betreft het volgende. In 1996 heeft de Staatssecretaris van Justitie de Nationale ombudsman informatie verstrekt over het secretariaat van de ACV. Daaruit kwam naar voren dat de werkvoorraad van de ACV door een grote instroom van asielverzoeken sterk was gestegen, hetgeen tot gevolg had dat de agenderingstermijn van de ACV eind 1995 vijftien maanden bedroeg. De Staatssecretaris kondigde maatregelen aan op grond waarvan de ACV verwachtte dat de behandelingsduur van adviezen in asielzaken medio 1997 zou kunnen zijn teruggebracht tot ongeveer tien weken. Bij brief van 27 juli 1997 deelde de Staatssecretaris de Nationale ombudsman mee dat deze doelstelling inmiddels was gehaald. Zij merkte daarbij echter op dat de ACV was verzocht om in de tweede helft van 1997 een bijdrage te leveren aan het wegwerken van achterstanden in de behandeling van bezwaarschriften die waren ingediend voor 1 juli 1996. Dit betekende volgens de Staatssecretaris dat de doorlooptijden bij de ACV pas in de loop van 1998 daadwerkelijk zouden zijn teruggebracht tot tien weken.

De omvang van de weg te werken achterstanden en het feit dat de Staatssecretaris geen maatregelen in de personele sfeer had aangekondigd ten behoeve van de benodigde inhaaloperatie, vormden echter aanleiding tot twijfel over de verwachting van de Staatssecretaris ten aanzien van de behandelingsduur van de resterende zaken. Daarom gaf de Nationale ombudsman de Staatssecretaris in overweging, voor zover

nodig, maatregelen te nemen in de personele sfeer om te waarborgen dat de doorlooptijden bij de ACV uiterlijk per 1 juli 1998 ten hoogste tien weken bedragen. Voorts gaf de Nationale ombudsman de Staatssecretaris in overweging in de tussentijd belanghebbenden afdoende te informeren, door het noemen van de te verwachten behandelingsduur en door het, zo nodig sturen van een tussenbericht.

De Staatssecretaris berichtte bij brief van 4 februari 1998 het volgende:

«Ad 1. Met de ACV is overleg gevoerd over de noodzakelijke bezetting van het secretariaat en van de commissie om te komen tot de gewenste werkvoorraad en een doorlooptijd van zaken van maximaal tien weken. Daarbij is van belang dat het aantal voor te leggen zaken beperkt blijft om de ACV in staat te stellen de huidige werkvoorraad tot het gewenste niveau terug te brengen. De IND zal binnen de wettelijke kaders streven naar een aantal voor te leggen zaken dat recht doet aan dit uitgangspunt. De bezetting van het secretariaat van de ACV is voor 1998 begroot op 49 f.t.e.; dit is inclusief de vereiste bezetting voor het wegwerken van de achterstanden. Ook de commissie zelf zal evenwel moeten worden uitgebreid. De werving van commissieleden is inmiddels gestart.

Ad 2. De IND zal aan belanghebbenden tussenberichten verzenden waarin de te verwachten behandelingsduur van het bezwaarschrift wordt aangegeven, tot aan het moment waarop de doorlooptijden bij de ACV binnen de wettelijke beslistermijnen vallen.»



Daarop liet de Nationale ombudsman de Staatssecretaris op 9 februari 1998 weten:

alk begrijp uit uw brief dat deze aanbeveling aanleiding heeft gegeven tot maatregelen ter versterking van zowel commissie als secretariaat. Op zichzelf heb ik daarvan met instemming kennis genomen. Niettemin is uw reactie zo summier, dat zij niet aangeeft op welk moment de ACV een doorlooptijd zal hebben bereikt en zal kunnen handhaven van tien weken. Volgens de aanbeveling zou die situatie in elk geval moeten zijn bereikt op 1 juli 1998, het door u zelf genoemde moment. Ik stel het op prijs te horen of de door u genoemde versterking voldoende is om te waarborgen dat die datum inderdaad wordt gehaald.»

2. De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACV) wordt aangemerkt als een zelfstandig bestuursorgaan. Tot 30 juni 1998 was de Nationale ombudsman slechts bevoegd om een onderzoek in te stellen naar gedragingen van die zelfstandige bestuursorganen die waren geplaatst op de lijst behorende bij het Aanwijzingsbesluit bestuursorganen Wob en Wno. De ACV was niet opgenomen in het aanwijzingsbesluit.

De Nationale ombudsman was, gelet op artikel 1a, derde lid, van de Wet Nationale ombudsman (WNo), daarentegen wel bevoegd om een onderzoek in te stellen naar gedragingen van het secretariaat van de ACV, omdat medewerkers van het secretariaat in dienst zijn van het Ministerie van Justitie.

Vanaf 30 juni 1998 is de Nationale ombudsman bevoegd een onderzoek in stellen naar gedragingen van de ACV. Op die dag is in werking getreden de wet van 18 juni 1998 (Stb. 356) tot wijziging van de Wet Nationale ombudsman en de Wet openbaar bestuur. Ingevolge artikel IV van die wet is het aanwijzingsbesluit bestuursorganen Wet openbaar bestuur en Wet Nationale ombudsman ingetrokken. Gelijktijdig is artikel 1a van de Wet Nationale ombudsman gewijzigd en is de Nationale ombudsman bevoegd klachten te behandelen over zelfstandige bestuursorganen tenzij een bestuursorgaan is uitgezonderd bij algemene maatregel van bestuur. De ACV valt onder de generieke aanwijzing van bestuursorganen die is neergelegd in artikel 1a, eerste lid onder e, WNo, nu zij niet is opgenomen op de zogenoemde negatieve lijst.

2. Voor antwoord op de vraag naar de behandelingsduur van de door de IND aan de ACV gevraagde adviezen en de factoren die (negatief) van invloed zijn op de behandelingsduur verwees de voorzitter naar de brief van de ACV aan de Nationale ombudsman van 14 september 1998. In die brief verwees de voorzitter naar de brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Nationale ombudsman van 14 juli 1998 over de doorlooptijden van de aan de ACV gevraagde adviezen.

In de brief van 14 juli 1998 is hierover het volgende opgenomen:

"Mr. O. ( de voorzitter van de ACV, N.o.) heeft aangeven dat het realiseren van zo kort mogelijk de doorlooptijden voor hem een cruciaal punt is en dat hij bijzondere aandacht zal schenken aan het voorkomen van onnodige wachttijden. Hij heeft meegedeeld dat thans een signaleringssysteem is opgezet dat zal voorkomen dat behandelde zaken niet tijdig worden afgewerkt en 'blijven liggen'. Daarnaast zal op zo kort mogelijke termijn worden gestart met het doen uitgaan van berichten aan de advocatuur waarin wordt gemeld dat zich een situatie voordoet waarin nader onderzoek noodzakelijk is of anderszins (door externe oorzaak) de afhandeling langer dan de gebruikelijke tijd duurt, met aangeven van de termijn waarbinnen het advies dan wel gereed zal zijn. Daardoor zal worden voorkomen dat betrokkenen in het duister tasten over (in bijzondere gevallen uit de aard der zaak onvermijdbare verlenging van) de termijn van afhandeling.

De gestelde afhandelingstermijn van tien weken is alleen haalbaar indien de ACV niet wordt geconfronteerd met een zodanig aantal adviesaanvragen dat een werkvoorraad het halen van die termijn onmogelijk maakt. Dat is thans nog het geval en dat betekent dat adviesaanvragen een zekere tijd op de plank blijven liggen totdat ze in behandeling kunnen worden genomen. In overleg met mr O. wordt gewerkt aan het verminderen van de werkvoorraad onder meer door de instroom (tijdelijk) te verlagen en de werkcapaciteit te vergroten.

Per 1 juni jl. had de ACV nog een (te grote) werkvoorraad van 926 zaken waarvan 159 reeds geagendeerd voor een zitting in de maand juni. Daarnaast zijn 130 zaken aangehouden die over het algemeen buiten een hoorzitting worden afgedaan. Voor de overige 637 zaken zijn 171 zittingen nodig die in de periode juli t/m oktober 1998 worden gepland

De totale tijd die nodig is voor de afhandeling van de voorraad van 637 zaken is ongeveer 6 maanden. Deze 6 maanden is tevens de thans geprognosticeerde doorlooptijd van zaken die op dit moment voor advies worden voorgelegd.

Op dit moment valt nog geen harde uitspraak te doen over het exacte moment waarop de gewenste doorlooptijd zal zijn gerealiseerd. Dit hangt namelijk ook samen met de omvang van de instroom van zaken in 1999 en de capaciteit van het secretariaat. Ik ben thans in overleg met de voorzitter om tot snellere realisatie van de gewenste doorlooptijden te komen.

Naar verwachting zal in 1998 een plan van aanpak kunnen worden opgesteld. Dit plan zal erop zijn gericht om in de loop van de eerste helft van 1999 een situatie te realiseren waarin de behandelingstermijn van tien weken (voor zaken die geen bijzondere stappen vereisen) ook daadwerkelijk wordt gehaald. Ik zal u van dat plan alsdan op de hoogte doen stellen.

De voorzitter heeft bovendien aangegeven dat hij gaarne bereid is om met u van gedachten te wisselen over zijn voornemens met betrekking tot het functioneren van de ACV en de doorlooptijden.

Hoewel ook vanuit het departement gesprekken gevoerd blijven worden over de door u aangegeven aandachtspunten, is het wellicht gewenst als ook u in een gesprek met de voorzitter kennis neemt van de concrete voornemens die ertoe moeten leiden dat de doorlooptijden zo spoedig mogelijk tot uiterlijk tien weken zullen zijn teruggebracht."

3.2. In de periode waarin het onderhavige advies is aangevraagd, waren de achterstanden bij de ACV zodanig ingelopen dat een streeftijd van tien weken haalbaar leek te worden. Korte tijd nadien liep de werkvoorraad van de ACV in die mate op dat een wenselijke doorlooptijd van tien weken pas medio 1998 zou kunnen worden gerealiseerd (zie ACHTERGROND onder 3.). Dit bleek in juli 1998 toch niet het geval te zijn. Bij brief van 14 juli 1998 deelde de Staatssecretaris van Justitie mee dat de doorlooptijd van de op dat moment gevraagde adviezen zes maanden bedroeg. Uit de in mei 1999 toegezonden informatie van de ACV komt naar voren dat in de vijf maanden van 1999 de reële doorlooptijd de streeftijd van tien weken nog met ruim veertig procent overtrof. De gemiddelde doorlooptijd bedroeg in die periode ruim veertien weken.

3.3. Alhoewel de Staatssecretaris van Justitie en de ACV stappen hebben ondernomen om de doorlooptijden terug te brengen, hebben deze inspanningen niet geleid tot het realiseren van een doorlooptijd van tien weken. De genomen maatregelen zijn niet voldoende gebleken. Dit is, mede het tijdstip van de aanbeveling van de Nationale ombudsman - 28 augustus 1997 - en de toezeggingen van de Staatssecretaris in aanmerking genomen, teleurstellend te achten.

4.5. Verzoekster is op 8 juli 1998, zes weken na ontvangst van de adviesaanvraag, door de ACV gehoord. Op dat moment waren er al zes van de tien weken, die beschikbaar zijn voor het uitbrengen van een advies, verstreken en waren nog vier weken beschikbaar voor het uitbrengen van advies. De ACV zou, als zich geen bijzonderheden op de zitting zouden voordoen die het inwinnen van nadere informatie nodig maakten, op zich voldoende tijd ter beschikking hebben om advies uit te brengen. Gelet echter op het tijdsverloop in deze zaak - in juli 1996 was al bekend dat de IND opnieuw in deze zaak moest beslissen - had van de ACV meer voortvarendheid mogen worden verwacht bij het plannen van de zittingsdatum. Op dit punt is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

## Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd de ACV een aantal specifieke vragen gesteld. Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te

reageren. Zij maakte van deze gelegenheid geen gebruik.

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

De reactie van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

Verzoekster gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

## **Bevindingen**

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### A. feiten

1. Op 15 december 1995 diende verzoekster verzoeken in om toelating als vluchteling en om een vergunning tot verblijf.

Bij beschikking van 5 maart 1996 besliste de Staatssecretaris van Justitie afwijzend op beide verzoeken.

2. Verzoekster diende vervolgens op 12 maart 1996 een bezwaarschrift in tegen deze beslissing. Daarop werd op 19 juli 1996 wederom afwijzend beslist.

3. Op 1 augustus 1996 diende verzoekster een beroepschrift in bij de vreemdelingenkamer van de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage.

**Bij beslissing van 27 november 1996, verzonden op 13 december 1996, verklaarde de rechtbank het beroep gegrond. De beslissing van 19 juli 1996 op het bezwaarschrift werd vernietigd en de IND diende, na het advies van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACV) te hebben ingewonnen, een nieuw besluit te nemen.**

4. De IND verzocht de ACV op 26 mei 1997 om advies uit te brengen.

**5. Verzoekster werd op 8 juli 1997 gehoord door de ACV. Tijdens de zitting werd besloten om de Minister van Buitenlandse Zaken een onderzoek te laten instellen naar de authenticiteit van de door verzoekster overgelegde documenten. De behandeling van de zaak werd om die reden aangehouden.**

**6. De Minister van Buitenlandse Zaken stelde het onderzoek in en legde de bevindingen van het onderzoek vast in het ambtsbericht van 16 januari 1998. De overgelegde documenten werden niet authentiek bevonden. De gemachtigde van**

verzoekster reageerde op 2 februari 1998 en op 12 mei 1998 op het ambtsbericht.

7. Per faxbericht van 15 juni 1998 verzocht de IND de ACV een termijn te geven waarbinnen het advies kon worden verwacht. De IND herhaalde dit verzoek op 30 juni 1998 telefonisch. Bij die gelegenheid deelde de ACV mee dat op dat moment geen indicatie voor een termijn kon worden gegeven. De ACV streefde naar een zo spoedig mogelijke afronding van de procedure.

8. Bij brief van 23 juli 1998 deelde de Staatssecretaris van Justitie, daarnaar door de ACV gevraagd ingevolge de uitspraak van de Rechtseenheidskamer Vreemdelingenzaken van 16 april 1998 (zie ACHTERGROND onder 3.), de ACV de resultaten mee van het onderzoek naar de onderliggende stukken van het in deze zaak uitgebrachte ambtsbericht.

9. De ACV bracht op 24 september 1998 advies uit aan de IND.

B. Standpunt verzoekster

Het standpunt van verzoekster is weergegeven onder klacht.

C. Standpunt van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Bij brief van 7 oktober 1998 deelde de voorzitter van de ACV mee dat gezien de feitelijke gang van zaken zijns inziens niet onzorgvuldig was gehandeld.

## Beoordeling

A. ALGEMEEN

1. Termijnen in het bestuursprocesrecht zijn voor belanghebbende doorgaans fatale termijnen. Uit een oogpunt van een op dit punt na te streven gelijkwaardigheid tussen overheid en burger, en van geloofwaardigheid van de overheid, behoren bestuursorganen zich evenzeer strikt gebonden te achten aan de wettelijke voorschriften inzake voor hen geldende termijnen. Dit geldt temeer 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. Als de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACV), als een adviescommissie, is ingeschakeld, dient de IND ingevolge artikel 7:10, eerste en tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb, zie achtergrond onder 1.) te beslissen binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift, danwel binnen tien weken na het verzuimherstel of het verstrijken van de voor verzuimherstel gestelde termijn. Op grond van het derde lid van artikel 7:10 Awb kan de beslissing voor ten hoogste vier weken worden verdaagd. Hiervan dient schriftelijk

mededeling te worden gedaan aan de indiener van het bezwaarschrift. Verder uitstel is op grond van artikel 7:10, vierde lid alleen mogelijk met instemming van de indiener.

3. Als de ACV wordt gevraagd om advies uit te brengen, dient het advies binnen een zodanige termijn te worden uitgebracht dat de besluitvorming op het bezwaarschrift kan plaatsvinden binnen de wettelijke beslistermijn. Gelet op de maximale beslistermijn op een bezwaarschrift van veertien weken, zou de doorlooptijd van een advies van de ACV niet meer dan tien weken mogen bedragen (zie achtergrond onder 2.1.)

4.1. De IND heeft het bezwaarschrift dat verzoekster op 12 maart 1996 had ingediend tegen de afwijzende beslissing op zijn verzoek om toelating als vluchteling en om een vergunning tot verblijf, op 26 mei 1997 voor advies voorgelegd aan de ACV. Het advies is op 24 september 1998 uitgebracht. In totaal zijn daarmee 69 weken gemoeid geweest.

4.2. Een groot deel van deze periode wordt verklaard door de tijd die het Ministerie van Buitenlandse Zaken nodig heeft gehad voor het uitbrengen van het ambtsbericht met de resultaten van het onderzoek waartoe op de zitting van 8 juli 1997 was besloten. Hiermee was een periode van 27 weken gemoeid, van 8 juli 1997 tot 16 januari 1998.

4.3. Een ander deel van deze periode, van 16 januari 1998 tot 23 juli 1998, wordt verklaard door de tijd die nodig was voor het geven van een reactie op het ambtsbericht door verzoeksters gemachtigde en de tijd die was gemoeid met de zogenoemde REK-check.

Verzoeksters gemachtigde heeft op 2 februari en 12 mei 1998 gereageerd op het ambtsbericht. De periode voor het geven van commentaar is voor rekening van verzoeksters gemachtigde. Verder diende er gelet op de uitspraak van de rechtseenheidskamer van de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage van 16 april 1998 nog de zogenoemde REK-check te worden uitgevoerd (zie achtergrond, onder 3.). Bij brief van 23 juli 1998 liet de Staatssecretaris van Justitie de ACV weten dat het ambtsbericht zorgvuldig tot stand was gekomen en inhoudelijk inzichtelijk was.

Dit alles heeft bijna 27 weken geduurd.

4.4. Van de totale doorlooptijd van 69 weken is aldus een periode van 54 weken toe te schrijven aan de tijd die derden nodig hebben gehad om de ACV te informeren.

4.5. De Nationale ombudsman is slechts bevoegd een oordeel te geven over de gedraging van de ACV voor zover het de periode na 30 juni 1998 betreft (zie onder **BEVOEGDHEID**).

Na 30 juni 1998 duurde het tot 24 september 1998 voordat de ACV haar advies heeft uitgebracht. Een deel van deze periode is toe te schrijven aan de tijd die was gemoeid met de REK-check. Na de ontvangst van de brief van de Staatssecretaris van Justitie hierover van 23 juli 1998 heeft het advies echter nog negen weken op zich laten wachten. Gelet op de gang van zaken voor 30 juni 1998, zoals weergegeven onder 4.1. tot en met 4.4., heeft

de ACV niet behoorlijk gehandeld door na 30 juni 1998 nog negen weken nodig te hebben voor het uitbrengen van het advies.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken is gegrond.