



Rapport

Datum: 10 juli 2001

Rapportnummer: 2001/204

Klacht

Verzoeker, advocaat, klaagt over de inhoud van de standaardbrieven met bijlage die de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) onder meer op 19 mei 2000 in een door hem als voorbeeld genoemd geval, heeft verzonden in bezwaarschriftprocedures die niet binnen de wettelijke termijn konden worden afgehandeld.

Met name klaagt hij erover dat:

1. in de brieven onduidelijke en onjuiste informatie is opgenomen;
2. in de bijlage is aangegeven dat de geadresseerde niet op de brief behoefde te reageren, terwijl uit de brief bleek dat de IND het uitblijven van een reactie zou uitleggen als instemming van de geadresseerde met uitstel van de behandeling van het bezwaarschrift;
3. in de brieven niet is gewezen op de mogelijkheid een rechtsmiddel aan te wenden tegen het uitblijven van een beslissing, danwel daarover een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman.

Beoordeling

A. Ten aanzien van de juistheid van de informatie in de standaardbrief

1. De Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) heeft verzoeker onder meer op 19 mei 2000 een standaardbrief gestuurd waarin werd aangekondigd dat de behandeling was vertraagd van een door verzoeker als rechtsbijstandverlener ingediend bezwaarschrift tegen de afwijzende beslissing op een aanvraag om een verblijfsvergunning. De IND bood daarvoor excuses aan en deelde onder meer mee dat, als gevolg van het grote aantal aanvragen, de behandeling van bezwaarschriften in de meeste gevallen plaats zou vinden binnen 30 maanden. Dat was een gemiddelde voor alle aanvragen en was gebaseerd op ervaringsgegevens, aldus de IND.
2. In reactie op een ter zake bij de IND ingediende klacht van verzoeker deelde de Staatssecretaris van Justitie hem bij brief van 21 september 2000 onder meer mee dat behandeling van bezwaarschriften niet kon plaatsvinden binnen de wettelijke termijnen, doch dat wel kon worden gegarandeerd dat bezwaarschriften als die van verzoeker binnen 30 maanden zouden worden behandeld. De Staatssecretaris van Justitie gaf aan dat deze termijn was gebaseerd op ervaringsgegevens onder meer ten aanzien van de grootte van de werkvoorraad en de prioriteitstelling ten aanzien van de afdoening van eerste aanlegzaken.

3. Termijnen in het bestuursrecht zijn voor de belanghebbende 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. Dat geldt te meer wanneer de desbetreffende wettelijke voorschriften (enige) ruimte bieden voor het verlengen van de duur van de besluitvorming.

4. Het voorgaande onder 3. brengt mee dat de behandeling van bezwaar- en beroepschriften dient plaats te vinden binnen de wettelijk gestelde termijnen. Ingevolge artikel 7:10, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb, zie Achtergrond, onder 1.) moet het bestuursorgaan binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift een beslissing nemen. Op grond van het derde lid van artikel 7:10 Awb kan de beslissing voor ten hoogste vier weken worden verdaagd.

Van de verdaging moet dan schriftelijk mededeling moeten worden gedaan. Verder uitstel is op grond van artikel 7:10, vierde lid alleen mogelijk met instemming van de indiener.

5. De in de standaardbrief genoemde termijn van 30 maanden overschrijdt de wettelijk toegestane termijn voor de behandeling van bezwaarschriften vele malen. Hoewel de Staatssecretaris van Justitie kan worden nagegeven dat de in de brieven genoemde termijn op zichzelf vermoedelijk als realistisch is aan te merken, kan een zo lange behandelingsduur op geen enkele wijze als juist worden aangemerkt.

De Nationale ombudsman heeft voor dit aspect al aandacht gevraagd in zijn brief aan de Staatssecretaris van 21 september 2000 (zie Achtergrond onder 3.).

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

B. Ten aanzien van de juistheid van de informatie in de standaardbrief

1. In bovengenoemde brief werd voorts meegedeeld dat de IND, op grond van artikel 7:10, vierde lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), gehouden is de indiener van een bezwaarschrift te vragen in te stemmen met uitstel van de behandeling van het bezwaarschrift. Verzoeker werd deze instemming gevraagd, onder mededeling dat niet instemmen niet zou leiden tot versnelde behandeling tenzij sprake was van zeer bijzondere omstandigheden en onevenredige hardheid. Verzoeker hoefde geen tegenbericht te zenden wanneer hij instemde met het uitstel.

2. Bij de standaardbrief bevond zich een bijlage waarin onder meer stond vermeld dat de IND met ingang van 1 april 2000 informatie verstrekke over belangrijke stappen in de behandeling van aanvragen en bezwaarschriften. Blijkens de bijlage gold dit onder meer wanneer de behandeling van een bezwaarschrift langer dreigde te duren dan de wettelijke termijnen. Daarnaast werd meegedeeld dat belanghebbenden zou worden verzocht in te stemmen met uitstel van de behandeling.

Bovenaan de bij de standaardbrief gevoegde bijlage stond in dikgedrukte letters vermeld: "deze brief is bedoeld om u te informeren".

Rechts onderaan de bijlage stond eveneens in dikgedrukte letters vermeld: "U hoeft geen reactie te geven, deze brief is bedoeld om u te informeren".

3. Wanneer de overheid ertoe overgaat om, zoals in dit geval is gebeurd, informatie te verstrekken met betrekking tot de - vermoedelijke - overschrijding van de geldende wettelijke beslistermijnen, dient deze informatie juist te zijn en op een heldere wijze te worden gepresenteerd. De informatie dient voorts zodanig volledig te zijn dat de betrokkene op basis hiervan kan beslissen op welke wijze hij zal reageren op de mededeling van de overheid.

4. Verzoeker klaagt erover dat de standaardbrief met bijlage onduidelijke en onjuiste informatie bevatte. Hij verwees in dit verband naar de uitleg die is gegeven voor de in de brief van de IND genoemde behandeltermijn van 30 maanden. Waar in de brief eerst is gesteld dat de behandeling binnen 30 maanden zou plaatsvinden, stond in de volgende zin van de brief dat het hier een gemiddelde betrof dat was gebaseerd op ervaringsgegevens. Verzoeker achtte deze uitleg onduidelijk.

5. De Staatssecretaris van Justitie gaf in zijn reactie aan de Nationale ombudsman aan dat de termijn van 30 maanden een toekomstverwachting betrof ten aanzien van de te verwachten behandelingsduur. Deze was gebaseerd op de gemiddelde behandeltermijn, de grootte van de werkvoorraad en de op ervaring gebaseerde inschatting van de ontwikkeling hiervan.

De Staatssecretaris was op grond hiervan van mening dat de brief geen onjuiste informatie bevatte.

6. De standaardbrief van de IND bevatte, gelet op het hiervóór onder A.1. overwogene, geen eenduidige informatie over de termijn waarbinnen bezwaarschriften zouden worden behandeld. Enerzijds was aangegeven dat behandeling binnen 30 maanden zou plaatsvinden, anderzijds was vermeld dat deze termijn een gemiddelde was. Het was daarmee voor de lezer niet duidelijk of de behandeling inderdaad binnen 30 maanden zou plaatsvinden. Daaraan doet niet af dat de IND, blijkens de door de Staatssecretaris verstrekte informatie, kennelijk wel de bedoeling had mee te delen dat behandeling binnen deze termijn zou plaatsvinden.

Van de Staatssecretaris van Justitie mag worden verwacht dat (standaard-)informatie over de te verwachten behandelingsduur van bezwaarschriften in ieder geval duidelijkheid biedt over de maximale termijn waarbinnen de reclamant behandeling tegemoet kan zien. De betrokkene dient immers in staat gesteld te worden een afweging te maken tussen de hem ten dienste staande (rechts-)mogelijkheden.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

C. Ten aanzien van de tegenstrijdigheid van de informatie

1. Daarnaast klaagt verzoeker erover dat in de standaardbrief met de daarbij behorende bijlage, tegenstrijdige informatie was verstrekt. Terwijl in de brief de instemming van verzoeker was gevraagd met uitstel van de behandeling van het bezwaarschrift, welke instemming stilzwijgend kon worden verleend, was in de bijlage nadrukkelijk opgenomen dat de brief alleen was bedoeld om verzoeker te informeren zodat deze op de brief niet hoefde te reageren. Verzoeker achtte het niet juist dat daarbij in de brief voorts werd meegedeeld dat het niet instemmen met uitstel, niet zou leiden tot een snellere behandeling van het bezwaarschrift.

2. De Staatssecretaris van Justitie onderkende in reactie op de klacht dat wanneer een bezwaarschrift niet binnen de wettelijke toegestane termijn kan worden gehandeld, op grond van artikel 7:10, vierde lid Awb (zie Achtergrond onder 1.). instemming van de indiener van het bezwaarschrift moet worden gevraagd met uitstel van de behandeling. De Staatssecretaris merkte daarbij op dat de realiteit echter was dat het niet verlenen van instemming niet automatisch, maar alleen in bijzondere omstandigheden en bij bijzondere hardheid tot snellere behandeling leidde.

De tekst onderaan de bijlage (zie hiervóór onder B.2.) had volgens de Staatssecretaris echter achterwege moeten blijven nu deze mogelijk verwarrend was. In zoverre achtte de Staatssecretaris de klacht gegrond.

3. De tekst van de standaardbrief en de tekst van de bijlage zijn, in onderlinge samenhang gezien, aan te merken als verwarrend, aangezien daarmee zowel ten aanzien van de vraag of er een reactie moest worden gegeven als ten aanzien van de vraag wat er zou gebeuren er als er geen reactie werd gegeven tegenstrijdige informatie werd verstrekt.

Dit is vermoedelijk het gevolg van de kennelijke bedoeling van de IND om op de door de wet voorgeschreven wijze instemming te vragen om verder uitstel, maar daarnaast ook realistische informatie te verstrekken over de te verwachten behandelingsduur. De tekst wekt daardoor ten onrechte de indruk dat het al dan niet onthouden van instemming met uitstel van de behandeling feitelijk geen verschil maakt.

4. Het zou dan ook de voorkeur hebben verdiend wanneer de IND in de standaardbrief een overzicht had geboden van de aan de betrokkene ten dienste staande (rechts-) mogelijkheden (zie ook hierna onder D.).

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

D. Ten aanzien van de rechtsmiddelenverwijzing

1. Tenslotte klaagt verzoeker erover dat in de standaardbrief met bijlage niet werd gewezen op de mogelijkheid een rechtsmiddel aan te wenden tegen het uitblijven van een beslissing, dan wel daarover een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman.

2. De Staatssecretaris is van mening dat de brief niet kon worden aangemerkt als een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid Awb (zie Achtergrond, onder 1.), maar uitsluitend was bedoeld om informatie te verstrekken over de behandelingsduur van bezwaarschriften. Om die reden had de Staatssecretaris afgezien van vermelding van een rechtsmiddel (zie in dit verband artikel 3:45 Awb, Achtergrond, onder 1.). Voorts is het naar de mening van de Staatssecretaris niet noodzakelijk betrokkenen voortdurend te wijzen op de mogelijkheid een klacht in te dienen.

3. Daargelaten of het in dit concrete geval in de rede had gelegen om te wijzen op de mogelijkheid een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman, was het in elk geval onjuist dat vermelding van het in te stellen rechtsmiddel achterwege is gebleven. Rechtsmiddelenverwijzing is geboden wanneer de overheid, zoals in het onderhavige geval, voorziet dat zij niet zal kunnen voldoen aan de op haar rustende verplichting te beslissen binnen de wettelijke termijnen (zie ook Achtergrond, onder 2., 3. en 5.), te meer als de termijn waarop de beslissing wel tegemoet kan worden gezien die wettelijke termijn met een veelvoud zal overschrijden (zie onder A.).

Tegen deze achtergrond had de betrokkene in de gelegenheid moeten worden gesteld de afweging te maken tussen de - door de Staatssecretaris geboden - mogelijkheid om in te stemmen met uitstel van behandeling en de mogelijkheid om een beroepsschrift bij de rechtbank (en een eventueel verzoek om voorlopige voorziening) tegen het niet tijdig beslissen in te dienen.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is gegrond, behalve ten aanzien van het niet wijzen op klachtmogelijkheden.

Op dit punt is de klacht niet gegrond.

Onderzoek

Op 5 september 2000 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van M., advocaat te 's-Gravenhage, met een klacht over een gedraging van Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), regionale directie Zuid-West te Rijswijk.

Verzoeker had zich al eerder, bij brief van 31 mei 2000, tot de Nationale ombudsman gewend. Zijn verzoek voldeed toen echter niet aan het kenbaarheidsvereiste als neergelegd in artikel 12 van de Wet Nationale ombudsman, zodat het niet in onderzoek werd genomen. Naar aanleiding van verzoekers brief van 3 september 2000 werd naar de gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, 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.

Tijdens het onderzoek kregen de Staatssecretaris van Justitie en verzoeker 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 Staatssecretaris van Justitie en verzoeker berichtten dat het verslag hen geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. De Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) kampte ten tijde van de onderzochte gedraging (al sinds langere tijd) met aanzienlijke werkachterstanden in de behandeling van - onder meer - bezwaarschriften. In reactie op een aanbeveling van de Nationale ombudsman (zie Achtergrond, onder 2.) heeft de IND besloten in een groot aantal bezwaarprocedures, waaronder die van verzoeker, een standaardbrief te sturen aan de betrokkenen.

In deze standaardbrief staat onder meer:

"Hierbij deel ik u mee dat de behandeling van het bezwaarschrift tegen de beslissing op een aanvraag van een vergunning tot verblijf (vtv) met bovenstaand dossier- en CRV-nummer is vertraagd. Ik bied u hiervoor mijn verontschuldiging aan.

De oorzaak van de vertraging is gelegen in het grote aantal aanvragen dat momenteel in behandeling is binnen (regio Zuid-West; N.o.). De behandeling van een bezwaarschrift tegen de beslissing op een aanvraag om een vergunning tot verblijf (vtv) vindt binnen de regio Zuid-West in de meeste gevallen plaats binnen 30 maanden. Dit is een gemiddelde voor alle aanvragen en is gebaseerd op ervaringsgegevens.

Ingevolge artikel 7:10, lid 4 van de Algemene Wet Bestuursrecht ben ik gehouden u in voorkomend geval te vragen in te stemmen met uitstel van de behandeling van het bezwaarschrift tegen de beslissing op een aanvraag om vergunning tot verblijf (vvt), hetgeen ik bij deze doe. Ik wijs u erop dat niet instemmen niet leidt tot versnelde behandeling. Slechts in die gevallen waarin sprake is van zeer bijzondere omstandigheden en onevenredige hardheid zal ik afwijken van de regel dat zaken op volgorde van binnenkomst worden behandeld. Wanneer u instemt met uitstel heeft u geen tegenbericht te zenden.

Indien de thans door mij aangegeven behandeltermijn substantieel wijzigt zal ik u opnieuw berichten."

2. Bij de standaardbrief werd als bijlage een tweede standaardbrief meegezonden, waarin onder meer het volgende staat:

"Deze brief is bedoeld om u te informeren

Vanaf 1 april 2000 houdt de IND u op de hoogte van belangrijke stappen die worden genomen voor de behandeling van uw aanvraag. Op deze manier wil de IND u beter informeren. De IND biedt excuses aan dat uw aanvraag of uw eventueel ingediende bezwaar niet binnen de wettelijke termijnen wordt afgehandeld. Dit komt doordat er meer aanvragen ingediend zijn, dan de IND kan verwerken. Een andere mogelijkheid is dat de IND een advies heeft gevraagd bij een adviescommissie, waardoor er een langere doorlooptijd kan zijn ontstaan. Hoewel de IND hard werkt om uw aanvraag zo snel mogelijk af te handelen, is de behandeling van uw aanvraag vertraagd.

Het is mogelijk dat u op een andere wijze heeft vernomen dat uw aanvraag is vertraagd. In dat geval bevat deze brief waarschijnlijk weinig nieuwe informatie. Toch heeft u deze brief gekregen, omdat de brief aan alle personen is gezonden van wie de aanvraag niet binnen de wettelijke termijnen is behandeld.

In het vervolg houdt de IND u per brief op de hoogte:

Als de behandeling van uw aanvraag langer duurt dan de wettelijke termijnen voorschrijven. In de brief zal worden aangegeven hoe lang het gemiddeld duurt om een aanvraag te behandelen.

Als de behandeling van uw bezwaarschrift langer dreigt te duren dan de wettelijke termijnen. U zult verzocht worden in te stemmen met uitstel van de behandeling. Als een verzoek om advies bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, het Bureau Medische Advisering of de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken ligt. U wordt daarvan op de hoogte gebracht met daarbij de verwachte behandeltermijn.

U hoeft geen reactie te geven, deze brief is bedoeld om u te informeren."

3. Bij brief van 28 mei 2000 diende verzoeker, met tussenkomst van de Nationale ombudsman (zie hiervóór, onder Onderzoek), over deze standaardbrief een klacht in bij de Staatssecretaris van Justitie. In deze brief staat onder meer:

"Dat er sprake is, al jaren lang (en het wordt zo te zien alleen maar erger), van een zodanige structurele achterstand dat net zo goed van een structurele wantoestand (in gewoon Nederlands: een puinhoop) gesproken kan worden, is evident en het kan natuurlijk geen kwaad als het Ministerie van Justitie dat bij elke gelegenheid erkent en naar buiten brengt. Van een brief over deze materie zou mogen worden verwacht dat deze duidelijk en eerlijk is. Dat is niet het geval.

1) '... vindt binnen de regio Zuid-West in de meeste gevallen plaats binnen 30 maanden. Dit is een gemiddelde voor zulke aanvragen en is gebaseerd op ervaringsgegevens.'

Wat staat hier nu? In de meeste gevallen binnen 30 maanden wil zeggen dat tenminste de helft van de bezwaarschriften plus 1 binnen het tijdvak van 2 1/2 jaar wordt afgehandeld. Door vervolgens te gaan schrijven: 'Dit is een gemiddelde.... (en dan ook nog gebaseerd op 'ervaringsgegevens'; cijfers zijn cijfers en daarbij past een mededeling op basis van ervaring niet), kan niet meer vastgesteld worden waarover men het heeft, tenminste ik kan dat niet. Er is iets met 30 maanden, maar wat?

Daarnaast is opvallend dat:

2) In art. 7:10 lid 4 staat niet dat justitie verplicht is te **vragen** om uitstel. De wet verplicht tot afhandeling binnen zekere termijnen en zegt dat uitsluitend met toestemming van de rechtzoekende een langere termijn passabel is. Er mag gevraagd worden om toestemming voor uitstel. In verband met het vervolg is dit niet zonder belang.

3) Is het dan fatsoenlijk om de vraag te stellen zoals dat wordt gedaan in de brief. De structuur terzake is als volgt:

a) ik vraag u om toestemming;

b) ik deel u mede dat een weigering toestemming geen invloed heeft.

c) als u niets meldt, hebt u toegestemd.

De brief kent een bijlage in het Nederlands en in het Engels (een taal die overigens voor de doelgroep weinig betekenis heeft) waarin informatie wordt verschaft over de brief. Beide versies melden dat de brief uitsluitend bedoeld is om te informeren en dat geen reactie gegeven hoeft te worden.

Ik zou menen dat dit beneden de maat en de overheid onwaardig is.

4) Dat niet op de mogelijkheid van een klacht bij de Nationale Ombudsman wordt gewezen en evenmin op het openstaan van een rechtsmiddel tegen het uitblijven van een beslissing zodra de overheid in verzuim verkeert en de mogelijkheid om een voorlopige voorziening te vragen (zie het onevenredig nadeel dat justitie wel weet te noemen in de brief), draagt ook al niet bij tot het idee dat de problemen onder ogen worden gezien binnen het daarvoor aan de orde zijnde kader.

Veeleer komt het erop neer dat de overheid tracht een papieren toestemming te ontfutselen aan de rechtzoekende. Jammer. Dat veel vreemdelingen er baat bij hebben dat hun zaak blijft liggen (de behandelingsduur is zowel formeel als informeel een factor van gewicht bij de te nemen beslissing), maakt het geheel nog troebeler.

5) Intussen weet justitie overigens wel, bijvoorbeeld in krantenpublicaties, aan te geven, welke prioriteiten er gesteld zijn en heeft ook overleg daarover met de rechtbank Den Haag plaatsgevonden, waarbij hoofdlijnen m.b.t. de afhandeling van de werkvoorraden zijn afgesproken. De invalshoek is daarbij bepaald niet geweest de vraag of de rechtzoekende misschien reden meende te hebben om een minder trage afdoening te kunnen bepleiten. De invalshoeken zijn daarbij louter technisch-organisatorisch geweest."

4. In reactie op de klacht van verzoeker schreef de Staatssecretaris hem bij brief van 27 september 2000 onder meer:

"In uw klacht geeft u aan dat het u niet duidelijk is hoe de termijn van 30 maanden, waarbinnen behandeling van een bezwaarschrift plaatsvindt, tot stand is gekomen. Enerzijds heb ik hierbij in aanmerking genomen de omvang van het aantal openstaande aanvragen in eerste aanleg en het aantal te behandelen bezwaarschriften, waarbij het oudste bezwaarschrift 24 maanden geleden was ingediend. Tevens is van belang geweest het aantal te behandelen aanvragen om een vergunning tot verblijf in het kader van de Tijdelijke regeling witte illegalen, waarbij opgemerkt wordt dat hierover politieke besluitvorming heeft plaatsgevonden. Aan bezwaarschriften in dat kader ingediend wordt hoge prioriteit toegekend. Zoals u wellicht weet is op de Tijdelijke regeling witte illegalen in niet geringe mate een beroep gedaan. Anderzijds is in aanmerking genomen de personele bezetting van de regionale directie Zuidwest. Dit heeft er toe geleid dat de behandeling van bezwaarschriften weliswaar niet binnen wettelijke termijnen kan plaatsvinden, doch dat wel gegarandeerd kan worden dat dergelijke bezwaarschriften binnen 30 maanden behandeld worden.

Voorts vraagt u zich af of het fatsoenlijk is om de vraag te stellen in te stemmen met uitstel van de behandeling van het bezwaarschrift tegen de beslissing op een aanvraag om een vergunning tot verblijf, te meer daar instemming niet leidt tot versnelde behandeling. In artikel 7:10, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht staat vermeld dat verder uitstel mogelijk is voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad of er mee

instemmen. Hieruit volgt mijns inziens dat voor verder uitstel instemming dient te worden gevraagd, hetgeen ik in mijn brief van 19 mei 2000 dan ook heb gedaan. Het ligt voor de hand dat niet instemmen niet leidt tot een versnelde procedure, doch ik heb daarbij een uitzondering gemaakt. Indien sprake is van zeer bijzondere omstandigheden en een onevenredige hardheid, bijvoorbeeld indien sprake is van klemmende redenen van humanitaire aard, zal ik dergelijke zaken met voorrang behandelen. Overigens ben ik van mening dat de betrokken vreemdeling op de hoogte dient te worden gesteld van het feit dat zijn bezwaarschrift niet binnen de wettelijke termijnen kan worden behandeld.

Tenslotte bent u van mening dat maatregelen samen met rechtbank genomen om de werkvoorraad af te handelen louter een technisch-organisatorisch invalshoek heeft gehad. Ik ben het hiermee niet met u eens. In het belang van de betrokken vreemdeling is het wenselijk dat binnen wettelijke termijnen aanvragen, op grond waarvan dan ook, behandeld dienen te worden. Juist om de onzekere situatie waarin een vreemdeling kan komen te verkeren, te voorkomen zijn dergelijke maatregelen wenselijk. Dit kan echter niet zonder organisatorische maatregelen te treffen.

Ik acht de klacht (...) dan ook ongegrond.”

B. Standpunt verzoeker

1. De klacht van verzoeker staat samengevat weergegeven onder Klacht, en is voorts opgenomen in **A. FEITEN**, onder 3.

2. In reactie op de brief van de Staatssecretaris van Justitie van 27 september 2000 (zie hiervóór, onder **A. FEITEN**, punt 4.) deelde verzoeker de Nationale ombudsman onder meer het volgende mee:

"Voor de zekerheid meld ik u maar dat het niet zo is dat de inhoud van de brief van 27 september 2000 (van de Staatssecretaris van Justitie; N.o.) mij tot de conclusie heeft gebracht dat de klacht inderdaad ongegrond is.

1) de 30 maanden. Geklaagd is (in mijn brief van 28 mei 2000) over de onduidelijkheid m.b.t. de termijn van 30 maanden (de meeste bezwaarschriften worden binnen 30 maanden afgehandeld enerzijds en 30 maanden als gemiddelde afhandelingstermijn 'gebaseerd op ervaringsgegevens' anderzijds. In de bijgaande brief wordt dat een garantie dat bezwaarschriften binnen 30 maanden worden afgehandeld. Dat is dan de derde mededeling m.b.t. de 30 maanden termijn:

1) de meeste bezwaarschriften worden binnen 30 maanden afgehandeld;

2) de bezwaarschriften worden gemiddeld binnen 30 maanden afgehandeld;

3) alle bezwaarschriften worden binnen 30 maanden afgehandeld (...).

Ik dacht te mogen concluderen dat de klacht over onduidelijkheid nog eens wordt onderstreept (...).

2. (...) 'Het ligt voor de hand dat niet instemmen niet leidt tot een versnelde procedure'.

Dat ligt helemaal niet voor de hand gezien hetgeen de wet bepaalt.

Bij het kennelijk bestaan van een toestand die structureel in strijd is met de wet, past die veronderstelling (eventueel met uitleg van de problemen) en niet het opleggen in de vorm van 'wie zwijgt stemt toe' van een geconstrueerde toestemming (die overigens aldus m.i. geen toestemming oplevert in de zin van de AWB; toestemming moet een uitdrukkelijke mededeling/wilsuiting zijn; het woord zegt het al).

Het is verontrustend dat de Staatssecretaris van Justitie aan het papier toevertrouwt dat het continueren van een toestand in strijd met de wet 'voor de hand ligt.'

Het derde punt van de klacht als door u intussen geformuleerd wordt onbesproken gelaten.

De klacht wordt dezerzijds gehandhaafd en ik ga ervan uit dat u doorgaat met het onderzoek."

C. Standpunt staatssecretaris van justitie

In reactie op het standpunt van verzoeker deelde de Staatssecretaris van Justitie onder meer het volgende mee:

"In mijn door u gevraagde reactie op de klacht houd ik de door u aangebrachte nummering aan (zie hiervóór onder Klacht; N.o.).

Klachtonderdeel 1

Mijns inziens staat in deze kwestie de termijn van 30 maanden centraal. Zo is het de advocaat niet duidelijk hoe de termijn van 30 maanden, waarbinnen behandeling van een bezwaarschrift plaatsvindt, tot stand is gekomen.

De genoemde termijn is een toekomstverwachting. Deze is gebaseerd op de gemiddelde behandeltermijn, de grootte van de voorraden en de op ervaring gebaseerde inschatting van de ontwikkeling hiervan. Daarnaast wordt rekening gehouden met gestelde prioriteiten, zoals de afdoening van eerste aanlegzaken. Tevens is van belang geweest het grote aantal te behandelen aanvragen in het kader van de Tijdelijke regeling witte illegalen (TBV 1999/23) d.d. 3 november 1999. Op genoemde regeling is in niet geringe mate een beroep gedaan. Aan de Tweede Kamer is toegezegd aan bezwaarschriften in dat kader ingediend, hoge prioriteit toe te kennen.

Verder is uiteraard de personele bezetting van de regionale directie Zuid-West van de IND in aanmerking genomen. Dit heeft er toe geleid dat de behandeling van bezwaarschriften weliswaar niet binnen de wettelijke termijn kan plaatsvinden, doch dat wel gegarandeerd wordt dat bezwaarschriften doorgaans binnen 30 maanden behandeld worden. De brieven die de regionale directie Zuid-West verstuurt en heeft verstuurd zijn daarin duidelijk en de vreemdeling wordt mijns inziens geen onjuiste informatie voorgespiegeld.

De Immigratie- en Naturalisatiedienst, regionale directie Zuid-West, heeft gekozen voor een in algemene bewoording gestelde motivering die naar mijn oordeel niet onjuist is.

Ik acht dit klachtonderdeel niet gegrond.

Klachtonderdeel 2

In artikel 7:10, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht staat vermeld dat verder uitstel mogelijk is voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad of er mee instemmen. Hieruit volgt mijns inziens dat voor verder uitstel instemming dient te worden gevraagd, hetgeen in aangehaalde brief van 19 mei 2000 dan ook is gevraagd. De realiteit is echter dat niet instemmen niet zondermeer leidt tot een versnelde procedure gelet op het grote aantal aanvragen, doch daarbij is een uitzondering gemaakt. Indien sprake is van bijzondere omstandigheden en een onevenredige hardheid, worden dergelijke zaken met voorrang behandeld.

Ik ben van oordeel dat het tekstgedeelte van de bijlage rechts onderaan (waar onder meer staat vermeld dat de geadresseerde niet hoeft te reageren; N.o.) achterwege had moeten blijven aangezien deze enige verwarring heeft kunnen wekken. Ik acht dit klachtonderdeel gegrond.

Klachtonderdeel 3

De brief van 19 mei 2000 is, zoals ik ook in de bijlage bij genoemde brief heb vermeld, bedoeld om de vreemdeling te informeren. De brief heeft niet de strekking van een besluit als bedoeld in artikel 1:3, lid 1, van de Algemene wet bestuursrecht, doch heeft uitsluitend als doel de vreemdeling te informeren binnen welke termijn een bezwaarschrift wordt behandeld. Om die reden heb ik er van afgezien de vreemdeling te wijzen op de mogelijkheid een rechtsmiddel aan te wenden. Ik heb evenmin aanleiding gezien in de brief een bepaling op te nemen dat er een klacht kan worden ingediend. Naar mijn oordeel is het niet noodzakelijk betrokkenen daar voortdurend op te wijzen.

Gelet op het vorenoverwogene acht ik de klacht op dit punt niet gegrond.

Met betrekking tot uw vraag of ik aanleiding zie tot enige maatregel of actie deel ik u mee dat de bijlage waarin gesproken wordt over het niet hoeven reageren niet langer op deze

wijze bij bezwaarzaken zal worden gebruikt."

D. Reactie verzoeker

In reactie op het standpunt van de Staatssecretaris van Justitie deelde verzoeker onder meer het volgende mee:

"Klachtonderdeel I.

Niet geklaagd is over het onduidelijk zijn van het **totstandkomen** van de termijn. Geklaagd is over onduidelijkheid m.b.t. de betekenis van de termijn van 30 maanden als genoemd in de brief waarover geklaagd wordt. Die onduidelijkheid was er en die wordt alleen maar groter als je het standpunt dat een klacht hierover ongegrond is combineert met het vervolgens nog eens twee keer nader vorm geven aan de betekenis van de genoemde 30 maanden.

In de brief aan mij van 27 september 2000 is het immers een garantie geworden dat afhandeling binnen maximaal 30 maanden zal plaatsvinden (wat, bijvoorbeeld ook het geval is, als **alle** bezwaarschriften in 30 maanden minus één dag worden afgehandeld) en in de jongste brief wordt de behandelingsduur van 30 maanden een toekomstverwachting gebaseerd op de door de Staatssecretaris van Justitie genoemde factoren.

Dat is dan dus nummer vier van de mogelijke verklaringen voor de mededelingen m.b.t. 30 maanden.

Erg belangwekkend is het allemaal niet en de conclusie (gegeven het ongegrond achten van de klacht over onduidelijkheid) moet dus helaas gezien de veelheid van verklaringen nog steeds zijn: er is iets met 30 maanden, maar wat er aan de hand is, was en blijft onduidelijk.

Klachtonderdeel II.

Het omschrijven van het verstrekken van tegenstrijdige informatie als "... enige verwarring heeft kunnen wekken." mag m.i. wel magertjes genoemd worden, maar daar laat ik het dan maar bij gezien het feit dat de Staatssecretaris de klacht op dit punt gegrond acht.

Klachtonderdeel III.

'Naar mijn oordeel is het niet noodzakelijk betrokkenen daar voortdurend op te wijzen.'

Naar aanleiding van het woord voortdurend. Ik dacht niet dat de Staatssecretaris erop kan bogen herhaaldelijk melding te maken van bijvoorbeeld de beslistermijn in bezwaar. Zulks pleegt wel te gebeuren bij de ontvangstbevestiging, maar dat lijkt te berusten op het gegeven dat standaard (dus: altijd en dus niet in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever) meedelen dat van de wettelijke mogelijkheid om de beslistermijn met vier

weken te verlengen.

Terzijde merk ik op dat er van het opvolgen van uw aanbevelingen om mededeling te doen van voorzienbare termijnoverschrijdingen en bijbehorende mededelingen over wanneer afhandeling wél te verwachten valt, c.q. het zenden van voortgangsberichten (misschien beter 'niet-voortgangsberichten' te noemen) in de praktijk weinig terecht komt. Zo wordt bijvoorbeeld de toezegging in dit verband luidend 'in ieder geval bericht ik u over drie maanden verder' zelden gestand gedaan.

Waarom het mij ook m.b.t. dit onderdeel van de klacht wezenlijk gaat, is dat het briefje, als er dan toch informatie verschaft wordt, niet voldoet aan de eis van het verstrekken van open, zakelijke, eerlijke en evenwichtige informatie sprake behoort te zijn. De brief had korter en reëler kunnen en dus ook moeten zijn. Het onder ogen zien én verwoorden van wat er aan de hand is en het kader waarin een en ander past, is kennelijk een te zware opgave, hetgeen betreurd wordt."

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 1:3, eerste lid:

"1. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling."

Artikel 3:45:

"1. Indien tegen een besluit bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld, wordt daarvan bij de bekendmaking en bij de mededeling van het besluit melding gemaakt.

2. Hierbij wordt vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld."

Artikel 6:2

"Voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar worden met een besluit gelijk gesteld:

- a. de schriftelijke weigering een besluit te nemen, en
- b. het niet tijdig nemen van een besluit."

Artikel 7:10:

- "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 en andere belanghebbenden niet in hun belangen kunnen worden geschaad of ermee instemmen."

2. Rapport 2000/190 van de Nationale ombudsman

In dit rapport overwoog de Nationale ombudsman naar aanleiding van een klacht over de duur van de behandeling van een bezwaarschrift door de Hoofdafdeling Individuele Subsidieëring van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (sinds 1 februari 2000: Directie Informatie, Beheer en Subsidieregelingen) van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer onder meer het volgende:

"De Staatssecretaris gaf in zijn reactie op de klacht aan welke procedure wordt gevolgd bij de behandeling van bezwaarschriften. Daaruit blijkt dat niet in alle gevallen waarin ondanks de verdaging van de beslistermijn niet binnen uiterlijk tien weken op het bezwaarschrift is beslist, betrokkene conform het gestelde in artikel 7:10, vierde lid, Awb wordt verzocht of hij instemt met verder uitstel. Dit is niet juist. De desbetreffende wettelijke bepaling dient te worden nageleefd. Dat wil zeggen dat betrokkene vóór het verstrijken van de beslistermijn van ten hoogste tien weken (bij voorkeur schriftelijk) moet worden verzocht of hij instemt met verder uitstel. Uit een oogpunt van actieve informatieverstrekking dient daarbij tevens de reden van de vertraging te worden aangegeven alsmede de termijn waarop de beslissing op het bezwaarschrift tegemoet kan worden gezien. Voorts dient betrokkene daarbij te worden gewezen op de mogelijkheid van het instellen van beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit ingevolge artikel 6:2. sub b Awb. Dit vormt aanleiding tot een aanbeveling in dit rapport."

Gelet hierop deed de Nationale ombudsman de aanbeveling om, in die gevallen waarin duidelijk is of wordt dat op een bezwaarschrift niet zal kunnen worden beslist binnen de daarvoor geldende wettelijke termijn, de betrokkene op de wijze zoals hiervoor besproken dient te worden geïnformeerd over de mogelijkheid tot het instellen van beroep bij de rechtbank wegens het niet tijdig beslissen

3. Rapport 1998/402 van de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman heeft het niet versturen van behandelingsberichten als bedoeld in artikel 7:10, derde en vierde lid, Awb onder meer beoordeeld in rapport 1998/402 van 28 september 1998.

In dit rapport overwoog de Nationale ombudsman dat het overschrijden van de wettelijke beslistermijn was te billijken gelet op de omstandigheden van dat specifieke geval.

Van de IND had echter verwacht mogen worden dat verzoeker tijdig zouden zijn benaderd met informatie op dit punt en met het verzoek om in te stemmen met verder uitstel van de besluitvorming als bedoeld in artikel 7:10, vierde lid van de Awb. Dergelijk uitstel had ook in het belang kunnen zijn van de betrokken asielzoeker. Immers, een ambtsbericht kan bijdragen tot een betere beoordeling van het asielverzoek. Weigeren van de gevraagde instemming kan voor de betrokken asielzoeker tot gevolg hebben dat de Staatssecretaris op dat moment een negatieve beslissing zou moeten nemen.

De Staatssecretaris van Justitie werd daarom in overweging gegeven om erop toe te zien dat in die gevallen waarin een besluit op een verzoek of een bezwaarschrift wordt aangehouden zodanig dat afhandeling niet mogelijk is binnen de in artikel 7:10 Awb neergelegde termijn, te allen tijde de betrokkene tijdig hierover wordt geïnformeerd, en verzocht of hij kan instemmen met verder uitstel van de besluitvorming, als bedoeld in artikel 7:10, lid 4 Awb;

Bij brief van 7 juni 2000 liet de Staatssecretaris van Justitie de Nationale ombudsman het volgende weten:

"...Art. 7:10, lid 4 Awb

U geeft onder verwijzing naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak aan dat mijn werkwijze ten aanzien van het niet-beslissen op bezwaar terwijl er geen instemming met uitstel meer is en er nog advies van derden ontvangen moet worden, niet overeenstemt met art. 7:10, lid 4 van de Awb.

Uiteraard ben ik met u van mening dat er naar gestreefd moet worden om binnen de beslistermijn, zonodig verlengd met de wettelijke uitsteltermijn en verkregen toestemming van de vreemdeling, een beslissing te nemen. Ik heb in mijn brief van 15 november 1999 slechts aan willen geven dat -in het geval dat er geen toestemming (meer) wordt verleend voor uitstel van de beslissing, en de benodigde informatie is niet voorhanden- ik de voorkeur geef aan het nemen van een zorgvuldige beslissing in plaats van een tijdige. In de door u aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State stelt de afdeling slechts vast dat er na het verstrijken van de termijn van het uitstel, de situatie ontstaat dat het bestuursorgaan in gebreke is gebleven om tijdig te beslissen. Dat houdt in dat de belanghebbende vanaf dat moment een rechtsmiddel kan aanwenden tegen het niet tijdig nemen van een besluit.

Ik zal zeker het nodige doen om de instemming van betrokkene te verkrijgen, aangezien dat zowel voor betrokkene als voor de IND de meeste duidelijkheid verschaft. Daar waar mogelijk zal ik ook termijnen noemen, waarbinnen een gevraagd onderzoek zal zijn afgerond en een beslissing is te verwachten.

Ik handhaaf derhalve mijn standpunt ten aanzien van het niet nemen van een beslissing bij het ontbreken van verder uitstel.

In reactie daarop berichtte de Nationale ombudsman de Staatssecretaris als volgt:

"...Verder heb ik met instemming kennis genomen van uw mededeling dat u zeker het nodige zult doen om instemming van betrokkene te verkrijgen en waar mogelijk ook termijnen te noemen, waarbinnen een gevraagd onderzoek zal zijn afgerond en een beslissing te verwachten is.

Verder geeft u in uw brief van 7 juni 2000 aan uw standpunt te handhaven ten aanzien van het niet nemen van een beslissing op een bezwaarschrift bij het ontbreken van instemming met verder uitstel in de zin van artikel 7:10, vierde lid Awb. Met name wanneer benodigde informatie van derden nog niet beschikbaar is, geeft u de voorkeur aan het nemen van een zorgvuldige boven een tijdige beslissing. Omdat daarmee sprake is van niet-tijdig beslissen, zo begrijp ik verder uw standpunt, is het aan de belanghebbende om al dan niet beroep in te stellen tegen het niet tijdig nemen van het besluit.

Nogmaals wil ik vooropstellen dat ook ik zorgvuldige besluitvorming van groot belang acht, met name in die gevallen waarin informatie van derden wordt afgewacht. Toch rechtvaardigt de enkele verwijzing naar het niet voorhanden zijn van de benodigde informatie mijn inziens niet zonder meer de verdere aanhouding van de beslissing op het bezwaarschrift. Slechts wanneer zwaarwegende omstandigheden verder uitstel van de besluitvorming noodzakelijk maken, kan het gerechtvaardigd zijn de beslissing op het bezwaarschrift aan te houden. Onder omstandigheden kan verder uitstel bijvoorbeeld gerechtvaardigd zijn in zaken waarin er een vermoeden bestaat dat artikel 1 F van het Vluchtelingenverdrag van toepassing is. Wel zal betrokkene dienen te worden geïnformeerd over de reden van het verder aanhouden van de beslissing en de termijn waarbinnen naar verwachting zal worden beslist. Ook dient hij regelmatig op de hoogte te worden gehouden van de stand van zaken. Indien wordt gewacht op informatie van derden, moet bij deze derden regelmatig worden aangedrongen op voortvarend handelen en het noemen van een termijn waarbinnen de informatie kan worden verwacht. Eveneens is de IND gehouden om voortvarendheid te betrachten teneinde de voortgang van de besluitvorming over het bezwaarschrift te waarborgen. Hierbij valt in 1F-zaken te denken aan het zo spoedig als maar enigszins mogelijk inschakelen van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACV), aangezien de ACV in die zaken verplicht om advies wordt gevraagd. Tenslotte dient te worden aangegeven dat betrokkene beroep in kan stellen wegens niet tijdig beslissen, indien hij het niet eens is met de aanhouding van de verdere

besluitvorming..."

Op 8 februari 2001 reageerde de Staatssecretaris als volgt:

"...Artikel 7:10, vierde lid Awb

Uw standpunt over de zorgvuldige en tijdige totstandkoming van besluiten deel ik. Ik heb in mijn brieven over dit onderwerp beoogd aan te geven dat het nemen van een zorgvuldig besluit, ook voor de vreemdeling, van een groter belang is dan het tijdig nemen van een besluit. Dat neemt niet weg dat er altijd naar gestreefd moet worden de beslistermijnen niet te overschrijden. Ik acht het evenwel niet juist dat de IND, door de tijd gedwongen, een vreemdeling een vergunning tot verblijf zou verlenen, terwijl de vergunning weer zou moeten worden ingetrokken op basis van het resultaat van een onderzoek. Dat komt de rechtszekerheid niet ten goede.

Onder de Vreemdelingenwet 2000 is juist met het oog op onderzoek door derden een regeling getroffen voor verlenging van de beslistermijn, waarbij de vreemdeling bericht moet worden over de reden en de duur daarvan. Uiteraard zal van de zijde van de IND bij de instantie die het onderzoek uitvoert aangedrongen worden op een spoedige uitkomst van het onderzoek.

Tot slot deel ik u mee dat in de tussenberichten opgenomen zal worden dat betrokkene beroep in kan stellen wegens niet tijdig beslissen indien hij het niet eens is met verder uitstel van besluitvorming..."

4. Brief van 21 september 2001 van de Nationale ombudsman

Op 3 respectievelijk 9 augustus 2000 stelden leden van de Tweede kamer de Staatssecretaris van Justitie vragen over de hiervóór in de Bevindingen, onder **FEITEN**, sub 1. weergegeven standaardbrief. De beantwoording van deze vragen gaf de Nationale ombudsman aanleiding de Staatssecretaris van Justitie bij brief van 21 september 2000 het volgende onder de aandacht te brengen:

"In uw beantwoording op 23 augustus 2000 en 8 september 2000 van schriftelijke vragen van de Tweede Kamerleden Kamp (WD), respectievelijk Wijn en Verhagen (CDA) over de behandeling van bezwaarschriften in vreemdelingenzaken, hebt u gerefereerd aan de Nationale ombudsman. De desbetreffende opmerking zou in de context van de gestelde Kamervragen aanleiding kunnen vormen tot enig misverstand. Daarom wil ik voor de goede orde graag het volgende onder uw aandacht brengen.

De genoemde Kamerleden hadden u op 3, respectievelijk 9 augustus 2000 gevraagd of de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) standaardbrieven verstuurt inzake de behandeling van bezwaarschriften in vreemdelingenzaken, en daarin de mededeling doet dat de IND bezwaarschriften pas binnen gemiddeld dertig maanden

kan behandelen. U hebt deze vraag bevestigend beantwoord wat betreft de categorie van reguliere aanvragen in de bezwaarfase, en daarbij onder meer meegedeeld dat de directe aanleiding om de bedoelde brieven te sturen was gevormd door een desbetreffende aanbeveling van de Nationale ombudsman.

Uit deze mededeling zou de indruk kunnen ontstaan dat de Nationale ombudsman met een dergelijke lange duur van de behandeling van bezwaarschriften in vreemdelingenzaken heeft ingestemd, en erop heeft aangedrongen dat de IND brieven met deze inhoud zou versturen. Dit is echter niet het geval. Wellicht ten overvloede zal ik kort aangeven welke bemoeienis de Nationale ombudsman op dit punt wel heeft gehad.

De Nationale ombudsman heeft in een rapport in 1989 in algemene zin een kader aangegeven voor het openbaar bestuur met betrekking tot het versturen van behandelberichten en tussenberichten. Meer specifiek heeft de Nationale ombudsman er herhaaldelijk op gewezen dat de IND de betrokkene moet berichten wanneer niet binnen de wettelijke termijn wordt beslist op een aanvraag, of, indien niet tijdig wordt beslist op een bezwaarschrift, de betrokkene ingevolge het bepaalde in artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht om instemming met verder uitstel dient te verzoeken. Voorop staat echter dat in beginsel moet worden beslist binnen de wettelijke termijnen. Het is dan ook bepaald niet zo dat ik zou instemmen met een gemiddelde behandelingsduur van bezwaarschriften van dertig maanden, waar de wettelijke beslistermijn voor bezwaarschriften zes tot veertien weken bedraagt.

De IND is thans doende om in de genoemde categorie van bezwaarschriften behandelberichten te versturen, waarbij overigens in de meeste gevallen sprake is van een reeds aanzienlijke overschrijding van de beslistermijn. Dit staat helaas nog ver af van de situatie waarin de IND tijdig een tussenbericht verstuurt in alle gevallen waarin komt vast te staan dat overschrijding van de termijn zal plaatsvinden, laat staan dat het versturen van tussenberichten niet meer nodig is; nog steeds is bij de IND sprake van aanzienlijke overschrijdingen van de wettelijke beslistermijnen.

Nog afgezien van de vraag in hoeverre de onderhavige categorie van gevallen daardoor onbedoeld komt te vallen onder het ook in de gestelde Kamervragen aangehaalde drie-jarenbeleid, is het voor de betrokken vreemdelingen van groot belang dat de onzekerheid over de toekomst niet onnodig lang voortduurt. Van mijn kant is er daarom, onder meer in het frequente ambtelijke overleg dat naar aanleiding van het structureel hoge aantal klachten over de IND plaatsvindt, herhaaldelijk op aangedrongen dat de IND - gegeven het ernstige probleem van de massale termijnoverschrijdingen - tenminste overgaat tot het standaard en tijdig sturen van tussenberichten. De behandelberichten die de IND nu heeft verstuurd, betreffen echter slechts een deel van alle zaken die de IND in behandeling heeft. Bovendien zijn de berichten zoals gezegd in het merendeel van de gevallen niet tijdig verzonden, maar in het kader van een inhaalslag.

Ik stem op zichzelf graag in met de inspanningen van de IND om door middel van die inhaalslag iets te doen aan het informeren van de betrokkenen over de stand van zaken in de behandeling in bezwaar van hun aanvraag. Daarmee zet de IND op dit punt een stap in de goede richting, en in zoverre wordt ook enigszins tegemoetgekomen aan de vereisten zoals die door de Nationale ombudsman herhaaldelijk onder de aandacht van de IND zijn gebracht.

Het is echter ook niet meer dan een eerste stap, waarbij de omstandigheid dat in de brief een termijn wordt genoemd die een veelvoud bedraagt van de maximale wettelijke termijn op zijn minst problematisch is te noemen. Het laat zich overigens aanzien dat ik genoodzaakt zal zijn over die termijn een oordeel uit te spreken nu mij daarover inmiddels twee klachten hebben bereikt.

Een afschrift van deze brief wordt vandaag gezonden aan de voorzitter van de vaste Commissie voor Justitie en de voorzitter van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties uit de Tweede Kamer."

5. Termijnen voor bestuur en rechter, TK 200-2001, 27 461, nr. 1, p. 8:

"...De Nationale ombudsman heeft in een recent oordeel een vergelijkbare aanbeveling gedaan wat betreft de rechtsgangverwijzing in geval van het niet-tijdig beslissen op een bezwaarschrift. Op grond van artikel 7:10 lid 4 Awb dient de indiener van het bezwaarschrift in te stemmen met verder uitstel van de beslissing op bezwaar, indien ondanks de verdagings-mogelijkheid van artikel 7:10 lid 3 Awb niet binnen een termijn van tien weken op het bezwaarschrift kan worden beslist. De Nationale ombudsman is van mening dat dit betekent dat het bestuursorgaan de betrokkene vóór het verstrijken van de beslistermijn (bij voorkeur schriftelijk) moet verzoeken of hij instemt met verder uitstel. Verder dient hierbij te worden aangegeven: de reden van de vertraging, de termijn waarop de beslissing wel tegemoet kan worden gezien en de mogelijkheid van beroep tegen het niet-tijdig nemen van een besluit ingevolge artikel 6:2, sub b. Awb (Nationale ombudsman 15 mei 2000, JB 2000, 195).

Vanuit het oogpunt van de individuele rechtsbescherming van de burger kan een rechtsgangverwijzing in geval van niet-tijdige besluitvorming nuttig zijn. De burger wordt immers uitdrukkelijk op zijn beroepsmogelijkheid gewezen. Bovendien kan van de verplichting tot opnemning van een / rechtsgangverwijzing een preventieve werking uitgaan naar het bestuur.

(...)

Alles overwegend komen wij tot de conclusie dat het een goede zaak zou zijn indien de burger wordt gewezen op de mogelijkheid om beroep in te stellen wegens niet-tijdig besluiten, maar achten wij het niet nodig om dit ook wettelijk vast te leggen..."