



Rapport

Datum: 16 april 2002

Rapportnummer: 2002/108

Klacht

Verzoekster, werkzaam bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), klaagt over de lange duur van de behandeling door de IND van haar bezwaarschrift van 22 januari 2001 tegen de afwijzing van 13 december 2000 van haar sollicitatie naar een andere functie binnen de IND.

Voorts klaagt verzoekster erover dat de IND niet (inhoudelijk) heeft gereageerd op haar brieven van 4 februari en 6 april 2001.

Beoordeling

Algemeen

Verzoekster is sinds 1991 werkzaam bij één van de regionale directies van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND). Op 6 september 2000 solliciteerde zij binnen deze regionale directie naar een andere functie. De IND wees haar sollicitatie op 13 december 2000 af. Verzoekster diende op 22 januari 2001 een bezwaarschrift in tegen deze beslissing. Zij klaagt over de lange duur van de behandeling van haar bezwaarschrift en over de wijze waarop de IND haar brieven gedurende de procedure heeft behandeld.

Ten aanzien van de lange duur van de behandeling van het bezwaarschrift.

1. De behandeling van bezwaarschriften dient plaats te vinden binnen de wettelijk gestelde termijnen. Dit geldt ook voor een bezwaarschrift tegen de behandeling op een (interne) sollicitatie. De IND diende ingevolge artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb, zie Achtergrond) aangezien een adviescommissie was ingesteld te beslissen binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift, dit behoudens opschorting van de termijn in verband met verzuimherstel. Op grond van het derde lid van artikel 7:10 Awb kon de beslissing voor ten hoogste vier weken worden verdaagd. De IND diende daarvan schriftelijk mededeling te doen aan verzoekster. Verder uitstel was op grond van artikel 7:10, vierde lid, Awb alleen mogelijk met instemming van de verzoekster. Voorts diende de instelling van een adviescommissie ingevolge artikel 7:13, tweede lid (zie Achtergrond), bij het bericht van ontvangst van het bezwaarschrift te worden gemeld.

3. Verzoekster diende haar bezwaarschrift in op 22 januari 2000. Bij brief van 29 januari 2000 werd de ontvangst van het bezwaarschrift door de IND bevestigd. Tot het moment waarop de Minister van Justitie op 7 augustus 2001 reageerde op de klacht was nog niet op het bezwaarschrift beslist. Op dat moment was de beslistermijn reeds ruimschoots overschreden.

4. De Minister van Justitie deelde mee dat de vertraging in de behandeling van verzoeksters bezwaarschrift zich gedeeltelijk liet verklaren door de omstandigheid dat verzoeksters zaak behalve een juridische ook een sociale component bevatte. Met name in het reïntegratieproces van verzoekster was veel tijd geïnvesteerd. Voorts had de behandeling van het bezwaarschrift zich gekenmerkt door een bovengemiddelde hoeveelheid gesprekken, hetgeen samenhang met het functioneren van verzoekster (plaatsvervangend unit-manager), en met het feit dat zij levenspartner is van een lid van de betrokken regionale directie.

De Minister van Justitie erkende echter dat de beslistermijn ruimschoots was overtreden en achttien verzoeksters klacht dan ook gegrond.

5. De IND had verzoekster reeds bij de ontvangstbevestiging van het bezwaarschrift dienen mee te delen dat advies zou worden gevraagd aan de Adviescommissie. Voorts hadden de omstandigheden van dit geval aanleiding moeten vormen voor de IND om, conform artikel 7:10 Awb, de beslistermijn te verdagen, en verzoekster vervolgens om instemming met verder uitstel te verzoeken. Dat dit niet gebeurd is, is niet juist.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Ten aanzien van het niet reageren op verzoeksters brieven.

1. Verzoekster klaagt er verder over dat de IND niet (inhoudelijk) heeft gereageerd op haar brieven van 4 februari en 6 april 2001.

2. In zijn reactie gaf de Minister van Justitie aan dat niet was gereageerd op verzoeksters brieven van 4 februari en 6 april 2001, omdat was aangenomen dat de brieven integraal onderdeel uitmaakten van het bezwaarschrift en dat aldus een separate inhoudelijke reactie niet was geïndiceerd.

3. In haar brief van 4 februari 2001 reageerde verzoekster op een brief van de Minister van 26 januari 2001. Deze brief van de Minister bevatte een nadere onderbouwing van de afwijzende beslissing op verzoeksters sollicitatie van 13 december 2000. In de aanhef gaf verzoekster aan dat de brief een aanvulling betrof op haar bezwaarschrift van 22 januari 2001. De slotpassage bevatte het verzoek om de brief als aanvullende bezwaargronden te betrekken bij de behandeling van het bezwaarschrift.

Gelet op het bovenstaande kon de IND in redelijkheid besluiten de brief niet inhoudelijk te beantwoorden. Dat de brief mede een reactie was op de - late - nadere onderbouwing van de afwijzende beslissing doet hieraan niet af. Deze kon immers gelet op de toen lopende bezwaarprocedure, worden opgevat als onderdeel van die bezwaarprocedure.

4. Dat de brief van 4 februari 2001 niet inhoudelijk behoefde te worden beantwoord, betekent echter niet dat de IND kon volstaan met het toevoegen van de brief aan het

dossier. Ook op brieven die niet inhoudelijk behoeven te worden beantwoord dient te worden gereageerd. Het was zorgvuldiger geweest, zoals de Minister ook te kennen gaf in zijn reactie, wanneer verzoekster in deze zin was bericht. Dat dit niet is gebeurd, is niet juist.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

4. Bij brief van 6 april 2001 verzocht verzoekster om een spoedige beslissing op haar bezwaarschrift. Zij wees op de inmiddels verstreken wettelijke beslistermijn en refereerde kort aan haar bezwaren tegen de beslissing van 13 december 2000.

Van dit verzoek kan niet worden gezegd dat het integraal onderdeel uitmaakte van de bezwaarprocedure. De brief van 6 april 2001 diende aldus inhoudelijk te worden beantwoord. Dat dit niet gebeurd is, is niet juist.

In zoverre is de onderzochte gedraging eveneens niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is gegrond.

Onderzoek

Op 26 april 2001 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw T. te O., met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

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

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd de Minister een aantal specifieke vragen gesteld.

Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

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

De Minister van Justitie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van verzoekster gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoekster is sinds 1 december 1991 werkzaam bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND). Bij brief van 6 september 2000 solliciteerde zij naar een andere functie binnen de IND. Op 13 december 2000 werd haar sollicitatie afgewezen. Tegen deze beslissing maakte verzoekster bij brief van 22 januari 2001 bezwaar.
2. Bij brief van 26 januari 2001 gaf de Adjunct-Directeur van de regionale directie waar verzoekster werkzaam was een nadere onderbouwing van het besluit van 13 december 2000.
3. De IND bevestigde op 29 januari 2001 de ontvangst van het bezwaarschrift.
4. Bij brief van 4 februari 2001 reageerde verzoekster op de brief van de Minister van 26 januari 2001. In de aanhef gaf verzoekster aan dat de brief een aanvulling betrof op haar bezwaarschrift van 22 januari 2001. De slotpassage bevat een verzoek om de inhoud van de brief als aanvullende bezwaargronden te betrekken bij de behandeling van het bezwaarschrift.
5. Bij brief van 6 april 2001 verzocht verzoekster de directeur van de betreffende regionale directie om een spoedige beslissing op haar bezwaarschrift. Zij wees op de wettelijke beslistermijn en refereerde kort aan haar bezwaren tegen de beslissing van 13 december 2000.
6. Bij brief van 25 april 2001 stelde voornoemde directeur verzoekster ervan op de hoogte dat hij haar brief van 6 april 2001 had doorgestuurd naar het hoofdkantoor van de IND. Tevens gaf hij aan dat hij had verzocht een bezwaarcommissie in te stellen.
7. Op 23 oktober 2001 werd verzoekster gehoord omtrent haar bezwaren door de Adviescommissie bezwaarschriften Algemene wet bestuursrecht inzake personele aangelegenheden van het Ministerie van Justitie (hierna: Adviescommissie). Op 28 november 2001 bracht de Adviescommissie advies uit aan de Minister van Justitie.
8. Op 7 maart 2002 werd op verzoeksters bezwaarschrift beslist.

B. Standpunt verzoekster

Voor het standpunt van verzoekster wordt verwezen naar de klachtomschrijving onder Klacht.

C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

Bij brief van 7 augustus 2001 deelde de Minister van Justitie onder meer het volgende mee:

“1. Ten aanzien van de duur van de behandeling

Aangezien het bezwaarschrift van (verzoekster; N.o.) dateert van 22 januari 2001, en er tot op heden nog geen beslissing is genomen, is de door de Awb in artikel 7:10 voorgeschreven beslistermijn inmiddels ruimschoots overschreden. Ik acht de klacht op dit onderdeel dan ook gegrond en bied mijn verontschuldiging aan voor de geconstateerde termijnoverschrijding.

De termijnoverschrijding laat zich gedeeltelijk verklaren door het volgende.

Op basis van signalen uit de directe werkomgeving van (verzoekster; N.o.), gesprekken met de bedrijfsarts en de inhoud van het voorliggende bezwaarschrift is de IND-leiding van de regionale directie Noord-Oost tot het oordeel gekomen dat de onderhavige zaak niet alleen formeel juridische kanten heeft. Ook het vermijden van verdere escalatie van de door (verzoekster; N.o.) gevoelde problemen en haar reïntegratie in het arbeidsproces dienden voorop te staan. In deze sociale kant van de zaak heeft de IND-leiding van de regionale directie Noord-Oost veel tijd geïnvesteerd. Zo heeft er op 7 maart 2001 op neutraal terrein een gesprek plaatsgehad met (verzoekster; N.o.). Hierbij is uitdrukkelijk gesteld dat de bezwaarprocedure geen deel uitmaakt van het gesprek, aangezien hierdoor de sociale kant ondergeschikt zou kunnen raken aan de formeel juridische kant. Dit gesprek heeft een vervolg gekregen op 27 maart 2001, tijdens welke vooral afspraken zijn gemaakt over de reïntegratie van (verzoekster; N.o.) in het arbeidsproces.

Daarnaast heeft de door (verzoekster; N.o.) in gang gezette bezwaarschriftenprocedure zich gekenmerkt door een bovengemiddelde hoeveelheid overleggen, zowel intern binnen de regionale directie, als tussen de regio en het hoofdkantoor van de IND. De noodzaak van deze overleggen lag in de specifieke omstandigheden van de zaak. Ik doel hiermee op bovengemiddelde functieniveau van (verzoekster; N.o.) bij de IND - zij is plaatsvervangend unit-manager - alsmede het feit dat zij de levenspartner is van een van de directieleden binnen de regionale directie Noord-Oost.

2. Ten aanzien van het niet inhoudelijk reageren op brieven

Het dossier bevat brieven van (verzoekster; N.o.), gedagtekend op 4 februari 2001 en 6 april 2001. Hierop is inderdaad niet gereageerd, aangezien dezerzijds is aangenomen dat deze brieven integraal deel uitmaken van het voorliggende bezwaarschrift. Alsdan is

een separate inhoudelijke reactie niet geïndiceerd. Gelet hierop acht ik de klacht op dit punt niet gegrond. Wél ben ik van mening dat het zorgvuldiger was geweest om (verzoekster; N.o.) in deze zin te berichten.

3. Wanneer zal naar verwachting een beslissing worden genomen op het bezwaarschrift van (verzoekster; N.o.)?

Nu ik de klacht ten aanzien van de termijnoverschrijding gegrond acht, dient op grond van de hieromtrent met u gemaakte afspraken binnen vier weken een concrete vervolgstap ten behoeve van de klager te worden genomen. In het onderhavige geval is dit echter niet mogelijk. Gelet op de hierboven uiteengezette delicate aard van de onderliggende zaak ben ik voornemens de Adviescommissie van het Ministerie van Justitie betreffende personele aangelegenheden om advies te vragen. Dit is een onafhankelijke commissie in de zin van artikel 7:13 Awb. (Verzoekster; N.o.) zal te zijner tijd in de gelegenheid worden gesteld zich te laten horen door de commissie. Op dit moment is nog niet bekend wanneer de hoorzitting zal plaatshebben. De verwacht dat de commissie mij in september 2001 van advies kan voorzien, waarna - eveneens naar verwachting - een beslissing uiterlijk in oktober 2001 zal worden genomen.”

D. Reactie verzoekster

Verzoekster liet op 4 november 2001 in reactie op het standpunt van de Minister van Justitie het volgende weten:

“...betreffende de lange behandelduur van mijn bezwaarschrift

(...)

Door een en ander te verklaren op de wijze als is gebeurd, wordt overmacht gesuggereerd en de aandacht verschoven naar wat genoemd wordt "de specifieke omstandigheden van de zaak". Er wordt aldus geen verantwoordelijkheid voor behandelwijze en -duur genomen.
(...)

Overigens is mijn bezwaarschrift inmiddels behandeld door de Adviescommissie Personele Aangelegenheden van het Ministerie van Justitie. Op 23 oktober jl. ben ik door deze commissie gehoord. De commissie zal - zo heeft men mij daags na de zitting laten weten - adviseren mijn bezwaarschrift op alle onderdelen gegrond te verklaren. Dit geldt dus ook ten aanzien van de aanpak van wat door de IND 'de sociale kant van de zaak' wordt genoemd. Het oordeel van de commissie plaats de door de IND aangevoerde redenen voor de behandelwijze en - duur wel in een heel ander daglicht.

Daarnaast bevreemdt het me dat de IND in feite stelt dat men zich niet aan de in de Algemene wet bestuursrecht genoemde termijnen wenst te houden als de zaak als 'lastiger dan gebruikelijk' wordt ervaren. Het betoog komt erop neer dat men in dergelijke gevallen

meer tijd wenst te nemen. Men lijkt zich nauwelijks te realiseren dat ook (en juist) voor die zaken de termijnen genoemd in de AWB van belang zijn en dat ook achter voor de IND 'lastige' dossiers een mens schuil gaat. In dit licht is het helemaal opmerkelijk dat ik geen enkel bericht over de voortgang van de zaak heb ontvangen. Door geen prioriteit aan de formeel juridische kant van de zaak te geven, is de sociale kant wat mij betreft nog verder in het gedrang gekomen.

Dat brengt mij bij punt 2, betreffende het niet inhoudelijk reageren op brieven. De IND acht mijn klacht op dit punt niet gegrond. (...)

Ten aanzien van de brief van 4 februari 2001 (met belangrijke aanvullingen op mijn bezwaarschrift) aan de regiodirecteur van de IND Noord-Oost, merk ik op dat mijn klacht zich richtte tegen het feit dat ik nooit iets op die brief heb vernomen. (...)

Zoals uit letterlijke inhoud en strekking reeds blijkt, was mijn brief van 6 april absoluut **geen** aanvulling op het bezwaarschrift. Ik vroeg in die brief aan de regiodirecteur juist uitdrukkelijk aandacht voor de voortgang van de zaak! (...)

Ook na deze herinneringsbrief volgde radiostilte die ondermeer heeft geleid tot mijn klacht bij de Nationale ombudsman. Het is onbehoorlijk als een bestuursorgaan geen ontvangstbevestigingen stuurt en zich hult in stilzwijgen over de behandeling van een bezwaarschrift terwijl de beslistermijn reeds geruime tijd is overschreden. Het wordt nog erger nu de IND als excuus voor het niet reageren aanvoert dat mijn brief van 6 april mocht worden aanmerkt als een aanvulling op het bezwaarschrift waarop niet gereageerd behoefde te worden. Ook ten aanzien van dit punt zou het beter zijn geweest als de IND er in haar reactie op de klacht blijk van zou hebben gegeven zich te realiseren dat een bestuursorgaan niet op deze wijze met ingediende bezwaren en verzoeken om informatie over de voortgang behoort om te gaan. Anders dan de IND stel ik me op het standpunt dat mijn klacht ook op dit punt wel gegrond is..."

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 7:10:

"1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld - binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift.

(...)

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."

Artikel 7:13:

"1. Dit artikel is van toepassing indien ten behoeve van de beslissing op het bezwaar een adviescommissie is ingesteld:

- a. die bestaat uit een voorzitter en ten minste twee leden,
- b. waarvan de voorzitter geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan en
- c. die voldoet aan eventueel bij wettelijk voorschrift gestelde andere eisen.

2. Bij het bericht van ontvangst, bedoeld in artikel 6:14, wordt vermeld dat een commissie over het bezwaar zal adviseren.

3. Het horen geschiedt door de commissie. De commissie kan het horen opdragen aan de voorzitter of een lid dat geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan.

(...)

6. Het advies van de commissie wordt schriftelijk uitgebracht en bevat een verslag van het horen.

7. Indien de beslissing op het bezwaar afwijkt van het advies van de commissie, wordt in de beslissing de reden voor die afwijking vermeld en wordt het advies met de beslissing meegezonden."