



## IND-werkinstructie nr. 2006/12 (Regulier)

Aan                   Procesdirecteuren  
                          Directeuren Stafdirecties  
                          c.c. HDVB

Van                   Hoofddirecteur IND

Datum               25 juni 2006  
Vindplaats         Quest : trefwoord , objecttype “werkinstructie”

Bijlagen

Onderwerp         Werkinstructie fictief bezwaar en fictief beroep

### 1. Inleiding

In werkinstructie 44A wordt de werkwijze beschreven voor de behandeling van zaken waarin een rechtsmiddel wordt ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een beslissing in zowel eerste aanleg als bezwaar. De werkwijze komt er in praktijk op neer dat totdat de rechtbank een uitspraak heeft gedaan over het fictief beroep er geen beslissing wordt genomen op het bezwaarschrift.

Een van de gevolgen van deze werkwijze is dat een bezwaarschrift lange tijd openstaat en dat daar niet op beslist wordt. Het rechtsmiddel schiet zijn doel voorbij. Juist door het indienen van een rechtsmiddel geeft de vreemdeling immers te kennen dat de wettelijke beslistermijn is verstreken en dat hij een beslissing wil. In wezen is er sprake van een verkapte klacht.

De directie Regulier heeft, mede gelet op de wens om het aantal vernietigingen te beperken, besloten tot een meer pragmatische werkwijze die in deze werkinstructie zal worden beschreven.

In deze interne werkinstructie zal aandacht worden besteed aan:

- Fictief bezwaar (rechtsmiddel tegen het niet tijdig beslissen op een aanvraag in eerste aanleg);
- Fictief beroep (rechtsmiddel tegen het niet tijdig beslissen op een bezwaarschrift);
- Dubbel fictief beroep (rechtsmiddel tegen het niet tijdig beslissen op een bezwaarschrift dat is ingediend tegen het niet tijdig beslissen op een aanvraag in eerste aanleg);
- Schadevergoeding;
- Rechtstreeks beroep.

**Werkinstructie 44 A van 19 juni 1997 komt voor het proces Regulier te vervallen.**

### 2. Procedurele aspecten

#### 2.1. Fictief bezwaar

Een fictief bezwaar is een bezwaarschrift dat is ingediend tegen het niet tijdig beslissen op een aanvraag in eerste aanleg. In een dergelijk geval is er dus nog geen reële beslissing genomen.

In art. 25, eerste lid, Vreemdelingenwet (hierna te noemen Vw) is bepaald dat binnen uiterlijk zes maanden een beschikking op de aanvraag moet worden gegeven. Dat geldt zowel voor de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd als voor de aanvraag tot het verlengen of wijzigen van de verblijfsvergunning.

De wettelijke beslistermijn van zes maanden kan ten hoogste voor zes maanden worden verlengd indien advies of onderzoek door derden of het Openbaar Ministerie nodig is (art. 25, tweede lid, Vw). Ook is het mogelijk de beslistermijn op te schorten (art. 4:15 Algemene wet bestuursrecht, hierna te noemen Awb) bijvoorbeeld om de aanvrager in de gelegenheid te stellen de aanvraag te ondertekenen. Betrokkene moet hiervan wel schriftelijk in kennis gesteld zijn (art. 25, derde lid, Vw).

Voor visum, MVV-aanvragen en MVV adviesaanvragen geldt geen wettelijke beslistermijn. De beslissing moet worden genomen binnen een redelijke termijn. (art. 4:13 Awb). Een termijn van drie maanden wordt redelijk geacht.

Na ommekomst van de (wettelijke) beslistermijn kan bezwaar worden gemaakt tegen het niet tijdig beslissen op de aanvraag.

### **2.1.1. Ontvankelijkheid**

Bij de regeling van de bezwaar- en beroepstermijnen in de Vw 2000 wordt vrijwel geheel aangesloten bij het systeem zoals dat is neergelegd in de artikelen 6:7 tot en met 6:12 Awb. Hierop is slechts één uitzondering: art. 69, eerste lid, Vw bepaalt in afwijking van art. 6:7 Awb dat de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift geen zes weken maar vier weken bedraagt.

De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift bedraagt daarom vier weken (art. 69, eerste lid, Vw). Het indienen van een bezwaarschrift tegen het niet tijdig beslissen op een aanvraag is echter niet aan een termijn gebonden met dien verstande dat bij een onredelijke late indiening een niet-ontvankelijk verklaring kan volgen (art. 6:12, eerste en derde lid, Awb). Van deze mogelijkheid wordt echter geen gebruik gemaakt. Een bezwaarschrift tegen het niet tijdig beslissen op een aanvraag wordt daarom **niet** niet-ontvankelijk verklaard. Het bezwaarschrift wordt inhoudelijk beoordeeld.

*Ingevolge de uitspraak Seloo is het niet mogelijk bezwaar in te dienen tegen een negatief advies op een verzoek om advies omtrent de afgifte van een mvv binnen de zogenaamde referentenprocedure. Er zal dan een nieuw verzoek om advies of een MVV-aanvraag ingediend moeten worden. Zie hiervoor ook werkinstructie 2004/12.*

### **2.1.2. Beslistermijn**

De beslistermijn vangt aan met de datum van ontvangst van het bezwaarschrift. De termijn eindigt met de verzending van de beschikking. De verplichting tot beslissen vervalt indien het bezwaarschrift schriftelijk of tijdens het horen mondeling wordt ingetrokken.

De beslissing op het bezwaar moet binnen zes weken na ontvangst van het bezwaarschrift worden genomen (art. 7:10, eerste lid, Awb). Wel kan de beslissing op het bezwaarschrift bij kennisgeving met vier weken worden verdaagd. Hiervoor hoeft de vreemdeling geen toestemming te geven maar hij dient daarvan wel schriftelijk in kennis te worden gesteld. De totale beslistermijn komt hiermee op tien weken.

Indien de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (hierna te noemen ACVZ) moet worden ingeschakeld bedraagt de beslistermijn tien weken (art. 7:10, eerste lid, Awb). Ook bij deze zaken kan de beslissing op het bezwaarschrift bij kennisgeving met vier weken worden verdaagd. De totale beslistermijn komt hiermee op veertien weken.

Verdere verdaging kan alleen met instemming (van de gemachtigde) van de vreemdeling.

Voorts geldt nog dat de beslistermijn kan worden opgeschort met ingang van de dag waarop de indiener is verzocht een verzuim als bedoeld in art. 6:6 Awb<sup>1</sup> te herstellen, tot de dag waar het verzuim is hersteld of de daarvoor geldende termijn ongebruikt is verstreken.

Door de Procesdirectie Regulier is bepaald dat een fictief bezwaarschrift behandeld moeten worden met dezelfde prioriteit als een klacht (met dien verstande dat de termijnen voor de behandeling van een klacht anders zijn). Door het indienen van een fictief bezwaarschrift geeft de vreemdeling immers te kennen dat de (wettelijke) beslistermijn inmiddels is verstreken en dat hij een beslissing wil.

Gelet hierop heeft de procesdirectie Regulier bepaald dat een fictief bezwaarschrift voortvarend moet worden behandeld en dat op deze zaken binnen de totale beslistermijn van **tien weken** (veertien weken indien de ACVZ moet worden ingeschakeld) moet worden beslist.

### **2.1.3. Inhoudelijke behandeling**

Deze bezwaarschriften worden behandeld op de locatie waar het dossier zich op het moment van ontvangst van het bezwaarschrift bevindt.

Indien echter op het bezwaarschrift opnieuw moet worden beslist omdat de zaak door de rechtbank is vernietigd, zal het bezwaarschrift door Unit Vernietigingen behandeld worden. Zie hiervoor de werksoortverdeling regulier op Intranet.

De zaak moet in bezwaar met een inhoudelijk gemotiveerde beschikking worden afgedaan.

#### ***Opschorting van de werking van het afwijzende besluit***

De behandeling van het bezwaarschrift gericht tegen het niet tijdig beslissen, mag in Nederland worden afgewacht.

#### ***Inhoudelijke beoordeling***

Allereerst wordt opgemerkt dat de hoorplicht (art. 7:2 Awb) in de bezwaarfase geldt.

Indien het bezwaarschrift niet meteen voor inwilliging vatbaar is, zijn er twee mogelijkheden:

- a. Het bezwaarschrift is kennelijk ongegrond;
- b. Het bezwaarschrift is niet kennelijk ongegrond.

**Ad a.** Het bezwaarschrift is kennelijk ongegrond wanneer uit het bezwaarschrift reeds aanstonds blijkt dat de bezwaren van de indiener ongegrond zijn en er redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is over die conclusie. Daarbij moet de inhoud van het bezwaarschrift worden beoordeeld in samenhang met hetgeen in eerste instantie door betrokkene is aangevoerd. Een bezwaarschrift kan niet zonder meer als kennelijk ongegrond worden aangemerkt indien “er niets in de zaak zit”. Het spreekt uiteraard voor zich dat in het geval van fictief bezwaar naar de inhoud van de aanvraag moet worden gekeken.

In deze zaken hoeft de vreemdeling niet te worden gehoord en kan er meteen worden beslist. Deze zaken komen echter sporadisch voor.

**Ad b.** In dit geval moet de vreemdeling worden gehoord. Het horen zal door een ambtelijke commissie gedaan worden tenzij er een internationale verplichting bestaat het advies van de ACVZ in het winnen.

---

<sup>1</sup> In artikel 6:6 Awb is bepaald dat indien niet is voldaan aan een bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep (bijvoorbeeld de ondertekening van het bezwaarschrift of een volmacht) dit niet-ontvankelijk verklaard kan worden mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen hem daartoe gestelde termijn.

In deze zaken zal zo spoedig mogelijk na ontvangst van het bezwaarschrift een zitting van de ambtelijke commissie gepland moeten worden dan wel het bezwaarschrift aan de ACVZ voorgelegd moeten worden. De vreemdeling mag in dit geval de behandeling van het bezwaarschrift in Nederland afwachten, ook indien er sprake is van de in B1/4.7.6.1. genoemde omstandigheden. (art. 73, tweede lid, Vw). Het advies van de ACVZ wordt ingeroepen indien de bestreden beschikking strekt tot weigering van de toegang tot Nederland aan een gemeenschapsonderdaan en vaststelling dat een gemeenschapsonderdaan geen rechtmatig verblijf als bedoeld in art. 8, onder e, Vw toekomt dan wel dat dit is geëindigd op grond van gevaar voor de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid als bedoeld in richtlijn nr. 64/221/EEG.

Voorts geldt dat indien nodig herstel verzuim kan worden geboden. De beslistermijn wordt hiermee opgeschort.

#### 2.1.4. Dictum

Indien een bezwaarschrift tegen het niet tijdig nemen van een beslissing in eerste aanleg is ingediend, wordt in bezwaar een beslissing genomen. Let wel: er wordt dus geen beslissing in eerste aanleg meer genomen.

Indien besloten wordt om af te wijzen, luidt het besluit als volgt: “het bezwaarschrift wordt ongegrond verklaard”.

Indien wordt besloten in te willigen, luidt het besluit als volgt: “het bezwaarschrift wordt gegrond verklaard”.

Als rechtsmiddel staat dan alleen nog beroep open.

## 2.2 Fictief beroep

Tegen een beschikking op een bezwaarschrift en tegen het niet tijdig beslissen op een bezwaarschrift staat beroep bij de rechtbank open. Een fictief beroep is een beroep dat is ingediend tegen het niet tijdig beslissen op een bezwaarschrift dat is ingediend tegen een reële beschikking in eerste aanleg.

### 2.2.1. Beslistermijn

Om een einde te maken aan de beslispraktijk dat pas een beslissing op het bezwaarschrift wordt genomen nadat de rechtbank uitspraak heeft gedaan over het fictief beroep heeft de Procestdirectie Regulier besloten dat **binnen uiterlijk zeven weken** nadat het beroepschrift is ontvangen en geregistreerd door de procestdirectie Procevertegenwoordiging (verder: PV) een beslissing op het bezwaarschrift moet worden genomen.

Gelet op het vorenstaande wordt dan ook niet gekeken naar de vraag of het beroep ontvankelijk is. Er moet immers een beslissing op het bezwaar worden genomen.

De termijn van zeven weken is niet arbitrair. Voor deze termijn is gekozen omdat rechtbanken de fictieve beroepen thans binnen negen weken behandelen. De ULAD PV heeft één week nodig om de melding fictief beroep te registreren en om het dossier te kopiëren. Ook heeft de PV nog een week nodig om de zaak van zitting te halen. Resten er nog zeven weken voor de besluitvorming.

Tenslotte is het volgende nog van belang *indien het besluit in bezwaar voor de zitting waarbij het daartegen gerichte beroep wordt behandeld, is ingetrokken.*

Bij uitspraak van 27 maart 2006 (200507386/1) heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van uitspraak (verder: de Afdeling) gedaan over hoe moet worden omgegaan met de omzetting van een inhoudelijk beroep in een beroep niet tijdig beslissen. Het gevolg van deze uitspraak is dat wanneer een gemachtigde na intrekking van het besluit op bezwaar heeft aangegeven dat zij tegen het niet tijdig beslissen wil opkomen het inhoudelijk beroep ook als beroep tegen het niet tijdig

beslissen dient te worden beschouwd. De gemachtigde dient nog wel een grond tegen het niet tijdig beslissen aan te voeren. Omdat het besluit op bezwaar is ingetrokken, ontstaat immers de situatie dat de wettelijke beslistermijn in bezwaar reeds is verstreken. De rechtbank zal in dat geval het beroep gegrond kunnen verklaren en een termijn en eventueel een dwangsom kunnen opleggen. Om dit te voorkomen, is het van groot belang dat binnen de in deze werkinstructie gestelde termijn van zeven weken opnieuw wordt beslist indien het besluit op bezwaar is ingetrokken.

### **2.2.2. Inhoudelijke behandeling**

Deze bezwaarschriften worden behandeld op de locatie waar het dossier zich op het moment van ontvangst van het beroepschrift bevindt.

Indien echter op het bezwaarschrift opnieuw moet worden beslist omdat de zaak door de rechtbank is vernietigd, zal het bezwaarschrift door Unit Vernietigingen behandeld worden.

Indien op het bezwaarschrift opnieuw moet worden beslist omdat het besluit is ingetrokken, zal het bezwaarschrift door Unit Intrekkingen behandeld worden. Zie hiervoor de werksoortverdeling regulier op Intranet.

Het bezwaarschrift wordt inhoudelijk beoordeeld en moet met een inhoudelijk gemotiveerde beschikking in bezwaar worden afgedaan.

Op deze zaken is dan ook hetgeen is beschreven onder paragraaf 2.1.3. van toepassing.

Voorts geldt dat indien nodig herstel verzuim kan worden geboden. Het is echter niet de bedoeling dat de termijn van zeven weken waarbinnen beslist moet worden, hierdoor overschreden wordt.

### **2.2.3. Dictum**

Indien besloten wordt om het bezwaar af te wijzen luidt het besluit als volgt: “het bezwaarschrift wordt ongegrond verklaard”.

Op grond van art. 6:20, vierde lid, Awb wordt het beroep dan geacht mede te zijn gericht tegen de reële beschikking op het bezwaarschrift.

Indien wordt besloten in te willigen, luidt het besluit als volgt: “het bezwaarschrift wordt gegrond verklaard”.

Indien het besluit op bezwaar is ingetrokken en een nieuw besluit voor de behandeling van het beroep kan worden genomen, zal het reeds ingestelde beroep op grond van artikel 6:20 Awb geacht mede te zijn gericht tegen de reële beschikking op bezwaar. Dit geldt eveneens als de rechter bereid is geweest de zaak aan te houden totdat het nieuwe besluit binnen de toegezegde termijn van zeven weken genomen is.

## **2.3 Dubbel Fictief beroep**

Een dubbel fictief beroep is een rechtsmiddel dat is ingediend tegen het niet tijdig beslissen op een bezwaarschrift dat is ingediend tegen het niet tijdig beslissen op een aanvraag in eerste aanleg. In deze zaken is dus noch in eerste aanleg noch in bezwaar een reële beschikking genomen.

Het bezwaarschrift wordt inhoudelijk beoordeeld en de zaak moet met een inhoudelijk gemotiveerde beschikking in bezwaar worden afgedaan.

Op deze zaken zijn de paragrafen 2.2.1, 2.2.2 en 2.2.3. van toepassing.

## 2.4 Kosten bestuurlijke voorprocedure

Bij uitspraak van 18 april 2006 (200601504/1) heeft de Afdeling geoordeeld dat de kosten die de belanghebbende in verband met de behandeling van het fictieve bezwaarschrift heeft moeten maken door het betrokken bestuursorgaan moeten worden vergoed.

De IND volgt deze uitspraak. Dit houdt in dat in die gevallen dat aangetoond is dat de termijnoverschrijding de Minister te verwijten is, het verzoek om schadevergoeding van de bezwaarkosten ingewilligd moet worden. Hierbij geldt ingevolge het derde lid van artikel 7:15 Awb als procedurele voorwaarde dat dit verzoek voorafgaand aan de beschikking op bezwaar moet zijn ingediend.

Aan de hand van het Besluit proceskosten bestuursrecht wordt vastgesteld welke kosten voor vergoeding in aanmerking komen. Zo wordt in artikel 1, onder a, van het besluit bepaald dat het moet gaan om kosten van door een derde *beroepsmatig* verleende rechtsbijstand.

De vaststelling van de vergoeding voor de kosten van rechtsbijstand, waar het hoofdzakelijk om gaat, geschiedt op forfaitaire wijze.

In dit verband wordt tevens verwezen naar de uitspraak van 13 juni 2001 van de Afdeling<sup>2</sup> waarin is geoordeeld dat indien het besluit uitsluitend gaat om de vraag of de beslistermijn is overschreden, waarbij geen beoordeling door de rechter van het materiële geschil plaatsvindt, de wegingsfactor “zeer licht” (0,25) zoals genoemd in de Bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht (onder C1) op zijn plaats is. Dit leidt tot een forfaitaire vastgesteld te vergoeden bedrag van €80,50.

Voor nadere informatie over het vergoeden van kosten bestuurlijke voorprocedure wordt verwezen naar werkinstructie 261 en de AO-instructie vergoeding kosten bestuurlijke voorprocedure.

## 2.5. Rechtstreeks beroep

Per 1 september 2004 is de wet van 13 mei 2004 tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht van kracht geworden. Deze wetswijziging heeft het mogelijk gemaakt dat met instemming van beide partijen de bezwaarprocedure wordt overgeslagen (rechtstreeks beroep). Het verzoek om de bezwaarprocedure over te slaan kan uitsluitend door de belanghebbende in bezwaar worden gedaan en niet door het bestuursorgaan.

Er kan echter niet verzocht worden om rechtstreeks beroep indien het bezwaarschrift gericht is tegen het niet tijdig beslissen op een aanvraag (art. 7:1a, tweede lid, onder a Awb). Deze regeling is, zoals blijkt uit de Memorie van Toelichting, immers met name bedoeld voor gevallen waarbij in de primaire fase reeds een uitputtende gedachtewisseling tussen bestuur en belanghebbende heeft plaatsgevonden en de bezwaarfase daar aan weinig of niets kan toevoegen, terwijl vast staat dat het besluit nog altijd in geschil is. Daarvan is in het geval van een fictief bezwaar geen sprake.

---

<sup>2</sup> Zie ABRS 13 juni 2001, JB 2001/194