



IND-werkinstructie nr. 2005/24 (AUB)

Intern

Aan                    Procesdirecteuren IND  
                          c.c. HDVB

Van                    Hoofddirecteur IND  
Datum                25 juli 2005  
Onderwerp           Handelwijze bij ingekomen brieven en afhandeling bezwaarschriften in  
                          het kader van de 14-1 brieven en de Eenmalige Regeling

### 1. Inleiding

Op 19 november 2004 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) een uitspraak gedaan over de vraag of een vreemdeling die met een beroep op persoonlijke omstandigheden verzoekt om gebruik te maken van de discretionaire bevoegdheid om hem toch een verblijfsvergunning te verlenen, tegen een afwijzende beslissing een rechtsmiddel kan indienen. Kort gezegd komt de uitspraak er op neer dat een dergelijk verzoek veelal als een aanvraag dient te worden aangemerkt, en de reactie daarop een beslissing zal zijn, waartegen weer een rechtsmiddel openstaat.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft op 18 maart 2005 aan de Tweede Kamer bericht dat de meeste verzoeken in gevallen die veelal als "14-1" zaken zijn aangeduid als een aanvraag zullen worden beschouwd en dat het antwoord op deze verzoeken zal worden opgevat als een besluit waartegen een rechtsmiddel mogelijk is. En dat in het verlengde hiervan de meeste reacties op de antwoorden die in deze gevallen zijn gegeven zullen worden aangemerkt als bezwaar- of beroepschrift.

Overigens heeft zij besloten om de 14-1 brieven, waar geen rechtsmiddel tegen is ingediend, als afgedaan te blijven beschouwen.

In deze instructie zal ik aangeven in welke gevallen een verzoek als een aanvraag moet worden beschouwd, op welke wijze moet worden omgegaan met verzoeken die na afhandeling van het 14-1 project zijn binnengekomen en thans nog binnenkomen (*niet afgehandelde brieven*), en hoe moet worden omgegaan met de ingediende bezwaarschriften.

### 2. Wanneer is een verzoek een aanvraag?

Een brief van een niet-gemachtigde persoon kan in het algemeen niet worden opgevat als een aanvraag in de zin van de Awb of de Vreemdelingenwet 2000 (artikelen 23 en 36 Vreemdelingenwet 2000 wijken af van de Awb). De ABRS heeft bij uitspraak van 13 april 2005 de persoon, die een uitgeprocedeerde vreemdeling had opgevangen, niet als belanghebbende aangemerkt.

De niet-gemachtigde brieveschrijver behoort dus niet tot de personen, die een aanvraag op grond van de Vreemdelingenwet 2000 kunnen indienen. Herstel verzuim wordt niet geboden; indien noodzakelijk zal de verdere correspondentie met de (gemachtigde van de) vreemdeling worden gevoerd.

Dat neemt niet weg dat een dergelijke brief wel moet worden beantwoord. Zie voor de wijze waarop in dit soort gevallen met de brieveschrijver kan worden gecorrespondeerd verder werkinstructie 2004/20.

Indien de brief afkomstig is van de vreemdeling zelf of diens gemachtigde, dan geldt het volgende.

Uit de uitspraken van de ABRS (van 16 januari 2004, 8 november 2004 en 19 november 2004) zijn de volgende conclusies te trekken:

- er is sprake van een aanvraag in de zin van de Awb in geval van een verzoek van een belanghebbende om een bepaald, naar strekking concreet geduid, besluit te nemen;
- een brief met een verzoek om toepassing van de inherente afwijkingsbevoegdheid kan een aanvraag zijn als daaruit blijkt op grond van welke bevoegdheid wordt verzocht om een besluit te nemen en van welke beleidsregels met toepassing van artikel 4:84 Awb zou moeten worden afgeweken. In dat geval is de reactie een besluit waartegen de gebruikelijke rechtsmiddelen (bezwaar en beroep) kunnen worden ingediend;
- een brief met een verzoek om met toepassing van de discretionaire bevoegdheid – al dan niet op grond van de eenmalige regeling – een verblijfsvergunning regulier te verlenen, kan een aanvraag zijn en de reactie een besluit waartegen de gebruikelijke rechtsmiddelen kunnen worden ingediend;
- een brief met een verzoek om heroverweging van de afwijzing van de verblijfsvergunning asiel kan – indien er geen nieuwe feiten en omstandigheden zijn – worden afgewezen onder verwijzing naar de eerdere beschikking. Tegen deze nieuwe afwijzing kan beroep worden ingesteld. Dit is overigens niet nieuw.

Van geval tot geval zal dus bezien moeten worden of het verzoek is aan te merken als een aanvraag, en daarbij zal niet snel geconcludeerd kunnen worden dat er geen aanvraag is gedaan. Onder aanvraag wordt hier overigens verstaan een aanvraag op grond van de Vreemdelingenwet 2000, aangezien met het verzoek beoogd wordt een verblijfsvergunning op grond van de Vreemdelingenwet 2000 te verkrijgen. (Formeel kan ook de gemachtigde geen aanvraag indienen, maar aangezien in deze zaken een herstel verzuim aan de vreemdeling wordt geboden is dat geen probleem).

Veelal zal het verzoek één of meer van de volgende elementen bevatten:

- heroverweging van een eerdere beslissing;
- toepassing van de eenmalige regeling;
- gebruik te maken van de discretionaire bevoegdheid;
- gebruik te maken van de inherente afwijkingsbevoegdheid (ook wel aan te duiden als "schrijnend geval").

Daarbij zal niet altijd de juiste term gebruikt zijn. Niet alleen de inleidende brief is van belang bij het duiden van het verzoek, maar ook eventuele vervolgcorrespondentie, voor zover die niet als een bezwaarschrift is aan te merken. Het is namelijk niet mogelijk om in bezwaar de grondslag van een aanvraag te veranderen.

Slechts een "enkel verzoek om afwijking van een veelomvattend complex van op een grote diversiteit van besluiten betrekking hebbende beleidsregels, als neergelegd in de Vc 2000, is derhalve niet aan te merken als een aanvraag, als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb.", aldus de ABRS. Dat betekent dat alleen in het geval uit de correspondentie op geen enkele wijze is af te leiden op welke grond (asiel of regulier, met concreet verblijfsdoel) verblijf wordt beoogd, het verzoek niet als een aanvraag is aan te merken.

### 3. Hoe om te gaan met de verzoeken

Het gaat hier om brieven die vóór 18 maart 2005 zijn binnengekomen en nog niet beantwoord zijn alsmede om brieven die ná 18 maart 2005 zijn binnengekomen.

Een schriftelijk verzoek (per brief, maar ook per e-mail), dat als een aanvraag is te beschouwen, betreft een onvolledige aanvraag.

Uitgangspunt van de Vreemdelingenwet 2000 is immers, dat aanvragen op de aangewezen plaats en door middel van het juiste formulier worden ingediend. De aanvraag dient door de vreemdeling in persoon te worden ingediend. Indien niet is voldaan aan de vereisten voor het in behandeling nemen van de aanvraag wordt, zoals in de Vreemdelingen-circulaire 2000 is bepaald, een termijn voor herstel van het verzuim geboden. Als antwoord op het verzoek dient dan ook bijgevoegde ontvangstbevestiging met herstel verzuim uit te gaan (bijlage 1). Aan de hand van de inhoud van de brief zal moeten worden gezien of het verzoek is op te vatten als een asielaanvraag of als een reguliere aanvraag. Dit vergt dus een beoordeling van de inhoud van de brief, voordat tot het verzenden van de herstel verzuimbrief wordt overgegaan. De tekst van de brief zal aan de soort procedure worden aangepast (weghalen wat niet van toepassing is).

Is het verzoek aan te merken als een aanvraag, maar is het aangevoerde niet asielgerelateerd, dan wordt uitgegaan van een verzoek om verlening van een verblijfsvergunning regulier.

De werkwijze bij een onvolledige aanvraag is neergelegd in de Vreemdelingen-circulaire 2000 in de paragrafen B1/4.2.1 en C5/20.2 en in de werkinstructies 259 en 2005/3. Kort gezegd:

- Voor reguliere aanvragen geldt dat de vreemdeling het juiste formulier bij de gemeente moet indienen, leeges dient te betalen en moet voldoen aan het vereiste van een machtiging tot voorlopig verblijf. Zie hiervoor ook de bijgevoegde AO van het proces regulier. De tekst van de brief met het nummer 2005011 is in bijlage 1 ingevoegd;
- Voor asielaanvragen geldt dat de vreemdeling een afspraak moet maken met het aanmeldcentrum Ter Apel en op de aangewezen plaats het juiste formulier invullen.

In beginsel mag de beslissing op de – onvolledige – aanvraag worden afgewacht, en levert dat rechtmatig verblijf op in de zin van artikel 8 Vreemdelingenwet 2000. De normale regels omtrent het mogen afwachten van aanvragen gelden ook in deze gevallen. Afhankelijk van de beoordeling of sprake is van een asiel dan wel een reguliere aanvraag, zal derhalve ook de bijbehorende titellevering naar het GBA plaatsvinden.

Uiteraard blijft het mogelijk om binnengekomen brieven in een lopende procedure bij de beslissing in die procedure te betrekken; dan moet de inhoud van die brief een relatie hebben met de eerder ingediende aanvraag. Bijvoorbeeld: tussen een aanvraag voor studie en later aangevoerde medische aspecten bestaat in het algemeen geen verband, en dan zal de inhoud van de brief niet bij de beslissing worden betrokken. Een dergelijke brief is dus een onvolledige aanvraag voor een ander verblijfsdoel.

Brieven die door een niet-gemachtigde zijn geschreven, worden wel beoordeeld op schrijpendheid. Zie werkinstructie 2005/3; deze blijft van kracht.

Indien er aanleiding bestaat om alsnog een verblijfsvergunning te verlenen, dan kan de vreemdeling per brief worden verzocht om een daartoe strekkende aanvraag te doen. Daarbij zal hij op grond van het bepaalde in artikel 3.34, lid 6, Voorschrift Vreemdelingen 2000 worden vrijgesteld van de legesverplichting. Deze vrijstelling geldt alleen als de vreemdeling op verzoek van de Minister een aanvraag indient, niet als die aanvraag "spontaan" is ingediend.

#### 4. Afhandeling bezwaar- en beroepschriften

Bij de beoordeling van bezwaar- en beroepschriften moet worden gezien of in de oorspronkelijke brief een verzoek om heroverweging van een eerdere procedure is te lezen.

Hiertoe bestaat aanleiding indien de brief bewoordingen bevat als bijvoorbeeld: 'alsnog verblijfsvergunning verlenen', 'zaak alsnog nader willen bekijken', 'heroverwegen', 'alsnog verblijfsvergunning te verlenen'. Is dat het geval, dan moet aan de hand van die eerdere procedure worden gezien of het om heroverweging van de asiel- dan wel reguliere beslissing gaat, en bezwaar (regulier) dan wel beroep (asiel) mogelijk was. Is het verzoek aan te merken als een aanvraag, maar is het aangevoerde niet asielgerelateerd, dan wordt uitgegaan van een verzoek om verlening van een verblijfsvergunning regulier.

In beginsel mag een beslissing op het bezwaarschrift worden afgewacht. De normale regels daaromtrent gelden ook in deze gevallen.

#### *Asielzaken*

Bezwaarschriften in zaken, waarin een niet-gemachtigde een verzoek heeft gestuurd, dienen ter behandeling te worden doorgezonden aan de rechtbank.

Als de vreemdeling of diens gemachtigde een brief heeft gezonden met een verzoek dat als een (onvolledige) asielaanvraag moet worden opgevat, en bezwaar heeft ingediend tegen de antwoordbrief of het uitblijven van de beslissing, geldt het volgende. Er is geen bezwaar mogelijk tegen een beslissing op een asielaanvraag, dus zou het bezwaarschrift eigenlijk naar de rechtbank moeten worden gezonden ter behandeling als beroepschrift. Dat is nu evenwel zinloos. De IND bericht betrokkene dat de afhandeling van het verzoek onjuist is geweest en dat er alsnog een beslissing zal worden genomen op het verzoek, onder gelijktijdig verzoek om het bezwaarschrift in te trekken. Zie bijlage 2.

#### *Reguliere zaken*

Bezwaarschriften in zaken, waarin een niet-gemachtigde een verzoek heeft gestuurd, zijn niet-ontvankelijk. Er is geen sprake van een aanvraag, nu de briefschrijver op grond van de Vreemdelingenwet 2000 geen aanvraag kan indienen.

De Minister heeft aan de Tweede Kamer bericht dat de ingediende bezwaarschriften "14-1" inhoudelijk zullen worden behandeld en dat in die gevallen niet wordt tegengeworpen dat geen leges zijn betaald en dat niet is voldaan aan de mvv-plicht. Voorwaarde voor het inhoudelijk behandelen van een bezwaarschrift is uiteraard wel dat het onderliggende verzoek als onvolledige aanvraag kan worden aangemerkt. Indien aan deze voorwaarden is voldaan dient alsnog een inhoudelijke beoordeling van het bezwaarschrift plaats te vinden. Alvorens op het bezwaarschrift kan worden beslist zal in de meeste gevallen een actualisering van de informatie nodig zijn.

Hiertoe kan een brief aan de gemachtigde worden verzonden waarin om relevante actuele informatie wordt verzocht. Tevens zal in de meeste gevallen dienen te worden gehoord in bezwaar. Daarbij moet expliciet aan bod komen welke richting betrokkene op wilde gaan met de brief, om te bepalen of het bezwaar wel mogelijk was (als het een asielverzoek is, dan is bezwaar niet mogelijk).

Wil men koersen op regulier en asiel, dan wordt verwezen naar artikel 30 onder c Vreemdelingenwet 2000 (imperatieve afwijzingsgrond vanwege openstaande reguliere procedure).

Zie verder werkinstructie 269 "horen in bezwaar".

Indien wordt overwogen het bezwaar in afwijking van het beleid in te willigen dient de zaak overeenkomstig werkinstructie 2005/3 voorgelegd te worden aan de Minister. Deze werkinstructie schrijft voor welke procedure daarbij dient te worden gevolgd.

Voor wat betreft de termijn die geldt voor het indienen van bezwaarschriften wordt uitgegaan van de algemeen geldende bezwaartermijn van de Vreemdelingenwet 2000, namelijk vier weken. Bezwaarschriften die meer dan vier weken na het antwoord zijn ingediend, zijn dan in beginsel te laat. Ten aanzien van te laat ingediende bezwaarschriften geldt het bepaalde van artikel 6:11 Awb.

Bezwaarschriften die nog zijn ingediend binnen een termijn van vier weken ná 19 november 2004, de datum van de uitspraak van de ABRS, worden in beginsel als ontvankelijk beschouwd. Dit heeft de Minister in de brief van 18 maart 2005 aan de Tweede Kamer medegedeeld. In de rechtspraak wordt in het algemeen een termijn van twee weken na het bekend worden van de bezwaar- of beroepsmogelijkheid aangehouden; een termijn van vier weken is derhalve coulant in de richting van de vreemdeling.

Bezwaarschriften tegen een antwoordbrief die vóór 18 maart 2005 is verstuurd en die later dan vier weken na 18 maart 2005 zijn ingediend, zijn in beginsel niet-ontvankelijk.

N.B. Het komt voor dat er naast de bezwaarzaak 14-1 ook nog een of meer andere 14-1 brieven zijn toegezonden. Voorzover die nog niet zijn beantwoord, kan daar het volgende mee worden gedaan. Brieven van een vreemdeling zelf of diens gemachtigde kunnen worden betrokken bij het besluit op bezwaar of bij de opengevallen asielaanvraag, als nadere onderbouwing van hetgeen eerder is aangevoerd. Stelt de vreemdeling zich op het standpunt dat er toch een aparte aanvraag zou zijn, dan dient in reguliere zaken alsnog een herstel verzuim te worden geboden, en in asielzaken te worden gewezen op artikel 30 onder c Vreemdelingenwet 2000.

Brieven van niet-gemachtigden kunnen op de paragraaf 2 aangegeven wijze worden beantwoord.

Bijlage 1

Geachte heer/mevrouw,

Op \* hebt u \* (namens uw cliënt) mij een brief gezonden, waarin u verzoekt om\*

Ik vat uw verzoek op als een verzoek om heroverweging van een eerdere beschikking. Een verzoek om heroverweging is - ingevolge het beleid zoals neergelegd in hoofdstuk "C5/20.5 van de Vreemdelingen-circulaire 2000 - een aanvraag die niet is ingediend overeenkomstig de vereisten van de artikelen 3.26 tot en met 3.34a of de artikelen 3.38 tot en met 3.43 Voorschrift Vreemdelingen. Op grond van het bepaalde in artikel 4:5 Algemene wet bestuursrecht geef ik u tot \* de gelegenheid dit gebrek te herstellen.

**\*Asiel**

\*U/Uw cliënt dient zich overeenkomstig het bepaalde in de Vreemdelingen-circulaire 2000 C5/20.2 vóór de aangegeven datum te wenden tot het aanmeldcentrum in Ter Apel.

De procedure is als volgt:

1: U dient telefonisch kenbaar te maken dat u een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wilt indienen. Daartoe heeft de IND een speciaal telefoonnummer opgesteld: 0599 - 568 116.

Dit nummer is bereikbaar van maandag tot en met donderdag van 10.00 tot 16.00 uur. Buiten deze tijden is het nummer niet opgesteld.

2: Indien u over een postadres beschikt wordt u van de afspraak zo spoedig mogelijk, schriftelijk, op de hoogte gesteld. Daarbij zal worden aangegeven op welke datum, op welk tijdstip en in welk aanmeldcentrum u zich moet melden.

Tot slot deel ik u mee dat u zo snel als redelijkerwijs mogelijk is, in de gelegenheid wordt gesteld uw aanvraag in te dienen. Na het indienen zal worden beoordeeld of het om een herhaalde, tweede of opeenvolgende aanvraag gaat.

**\*Regulier**

Naar aanleiding van deze aanvraag deel ik u het volgende mee.

Voor iedere vreemdeling geldt dat een aanvraag tot het verlenen of wijzigen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd moet worden ingediend bij de burgemeester van de gemeente waar hij woon- of verblijfplaats heeft. Een aanvraag moet dus in persoon worden ingediend. Dit is belangrijk omdat uw identiteit vastgesteld moet worden.

Ook moet u de originele gegevens en bescheiden overleggen op basis waarvan kan worden vastgesteld dat wordt voldaan aan de voorwaarden voor de verlening van de verblijfsvergunning.

Gelet hierop stel ik u in de gelegenheid om *binnen drie weken na verzending van deze brief* alsnog in persoon te wenden tot de burgemeester van de gemeente waar u woon- of verblijfplaats heeft om aldaar de aanvraag te komen toelichten en daarbij de originele gegevens en bescheiden te overleggen.

Indien het niet mogelijk is om binnen deze termijn de aanvraag te komen toelichten bij de gemeente, dient u mij een bericht hiervan - onder vermelding van de datum waarop de afspraak dan wel mogelijk is - te sturen aan het hierbovengenoemde postadres onder vermelding van het dossiernummer.

Als u niet binnen de hiervoor gestelde termijn voldoet, zal ik op grond van de mij thans ter beschikking staande gegevens een beslissing op de aanvraag nemen waarbij ik u erop wijs dat de aanvraag in ieder geval niet voor inwilliging in aanmerking komt omdat de identiteit van de aanvrager niet is vastgesteld.

U ontvangt een aparte brief met een acceptgiro om de verschuldigde leges te voldoen. U kunt in dit geval alleen met de acceptgiro betalen en niet per kas bij de gemeente. Ik verzoek u daarom deze brief mee te nemen naar de gemeente, zodat u kunt aantonen waarom u geen leges bij de gemeente hoeft te betalen.

Ik wijs u er voorts op dat, ingevolge het bepaalde in artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht de termijn voor het geven van de beschikking, met mijn verzoek om aanvullende informatie met betrekking tot de aanvraag wordt opgeschort tot de dag waarop u de gevraagde informatie heeft gegeven, of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Hoogachtend,

de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,  
namens deze,  
het hoofd van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND),  
namens deze,

\*  
\*



Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

Postbus 449, 6900 AK Zoveraar

Bezoekadres

Hofhuys 1

6905 AK Zoveraar

Telefoon 0900-1234567 (BJRO, 10 pm)

(weekdagen 9.00 tot 12.00)

Fax (0916) 528582

Internet [www.ind.nl](http://www.ind.nl)

Datum \*  
Dossiernummer \*  
Vrnummer \*  
Uw brief \*  
Uw kenmerk \*  
Bekent \*

geboren op \*  
van \* nationaliteit

Geachte heer/mevrouw,

In uw brief van \* maakt u bezwaar tegen mijn reactie van \* op uw brief van\* .

Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 19 november 2004 (200404931/1, JV 2005/26) kan uw brief van \* worden beschouwd als een aanvraag. In dit licht bezien is mijn reactie op uw brief een besluit, waartegen het indienen van een rechtsmiddel mogelijk is.

Aan de Tweede Kamer heb ik bij brief van 12 juli 2005 toegezegd dat ik bezwaarschriften tegen dat besluit, mits tijdig en door belanghebbende of diens gemachtigde ingediend, inhoudelijk zal behandelen. In asielzaken is behandeling in bezwaar evenwel niet mogelijk; aangezien uw verzoek het karakter heeft van een asielaanvraag trek ik mijn besluit van \* op uw brief van \* daarom in onder mededeling dat ik op uw brief inhoudelijk zal beslissen. Ik neem aan dat dit voor u reden is uw bezwaarschrift in te trekken.

Indien u van mening bent dat ik het verzoek ten onrechte als een asielaanvraag opvat, verzoek ik u mij dat binnen twee weken na heden schriftelijk te berichten.

Om op uw asielaanvraag te kunnen beslissen zal ik u/uw cliënt nr\* binnenkort uitnodigen voor een nader gehoor. U ontvangt hiervoor zo snel mogelijk een uitnodiging.

de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,  
namens deze,  
het hoofd van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND),  
namens deze,

\*  
\*