

Rapport

Rapport over een klacht over IND uit Utrecht.

Datum: 10 maart 2011

Rapportnummer: 2011/090

Klacht

Verzoeker, afkomstig uit Marokko, klaagt erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) hem in 2008, voorafgaand aan de aanvraag om verlening van een nieuwe verblijfsvergunning, onjuist en onvolledig heeft geïnformeerd. Hij klaagt er over dat de IND hem er destijds bij de aanvraag van een nieuwe verblijfsvergunning niet op heeft gewezen dat tussen het verstrijken van de geldigheidsduur van de oude vergunning en de ingangsdatum van de nieuwe vergunning een zogenaamd verblijfsgat zou ontstaan, ondanks het feit dat hij de IND destijds nadrukkelijk heeft gevraagd hoe hij een verblijfsgat diende te voorkomen. Verzoeker klaagt er tevens over dat de minister van Justitie hem bij brief van 20 april 2010 liet weten zijn klacht over het ontstaan van het verblijfsgat niet in behandeling te nemen.

Bevindingen en beoordeling

Algemeen

I Bevindingen

1. Verzoeker, de heer S. uit Marokko, is op 11 november 2003 in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning ten behoeve van een opleiding in het hoger onderwijs. Deze verblijfsvergunning was geldig van 11 augustus 2003 tot 11 augustus 2008. In verband met het verstrijken van de geldigheidsduur van de vergunning op 11 augustus 2008, diende de heer S. op 29 juli 2008 een nieuwe verblijfsaanvraag in. Verzoeker had inmiddels werk gevonden als trainee bij een bedrijf op het gebied van informatie- en communicatietechnologie, elektrotechniek en werktuigbouw. Het arbeidscontract zou ingaan op 1 september 2008. Eerder in juni 2008 was vanuit het bedrijf waar de heer S. als trainee zou gaan werken al met de IND contact opgenomen in verband met de kennismigrantenregeling. Naar aanleiding van de verblijfsaanvraag van 29 juli 2008 deelde de IND de heer S. op 25 augustus 2008 mee dat hem als kennismigrant met ingang van 1 september 2008 een verblijfsvergunning zou worden verleend.

2. De heer S. diende op 20 november 2008 een aanvraag in om te worden genaturaliseerd als Nederlander. De minister van Justitie wees deze aanvraag bij beschikking van 28 januari 2009 af. Een van de voorwaarden voor naturalisatie is dat de verzoeker ten minste vijf jaar, onmiddellijk voorafgaande aan het naturalisatieverzoek, toelating en hoofdverblijf heeft in Nederland. De minister deelde mee dat in verband met het verstrijken van de verblijfsvergunning op 11 augustus 2008 en de ingangsdatum van de nieuwe verblijfsvergunning op 1 september 2008 de heer S. niet voldeed aan deze voorwaarde. De tussenliggende periode werd aangemerkt als een zogenaamd verblijfsgat.

3. De heer S. diende op 17 februari 2009 een bezwaarschrift in tegen de afwijzende beslissing op zijn naturalisatieverzoek. Naar aanleiding daarvan is hij op 21 april 2009 gehoord op een kantoor van de IND. Tijdens dit gehoor liet de heer S. weten dat hij destijds bij de IND nadrukkelijk navraag had gedaan over hoe hij zou kunnen voorkomen dat er tussen de verblijfsvergunningen een verblijfsgat zou ontstaan. Volgens verzoeker heeft de IND hem hierop laten weten dat hij tijdig een nieuwe verblijfsaanvraag moest indienen, dat wil zeggen vóór het verstrijken op 11 augustus 2008 van de geldigheid van zijn toenmalige verblijfsvergunning. Verzoeker deelde aan de hoorcommissie mee dat de IND hem er niet op heeft gewezen dat de ingangsdatum van zijn nieuwe verblijfsvergunning ook moest liggen op of vóór 11 augustus 2008. De heer S. liet tijdens het gehoor weten dat als hij had geweten dat dit een probleem zou vormen, hij zijn werkgever zou hebben gevraagd het contract te vervroegen. Ook had hij destijds, in de periode tussen de twee verblijfsvergunningen, gebruik kunnen maken van de zogenaamde zoekperiode. Tijdens de zoekperiode worden vreemdelingen die verblijf hebben gehad in het kader van een opleiding in Nederland en die opleiding met goed gevolg hebben afgerond, gedurende maximaal één jaar in de gelegenheid gesteld om werk te vinden. Verzoeker deelde de hoorcommissie mee dat hij de verblijfsaanvraag voor de zoekperiode al had voorbereid, maar deze naar aanleiding van de uitlatingen van de IND-medewerker niet heeft ingediend. Verzoeker liet voorts aan de hoorcommissie weten dat, omdat er voor hem veel belangen op het spel stonden, altijd heel erg zijn best heeft gedaan om zijn verblijf in Nederland goed in orde te maken.

Het bezwaarschrift van de heer S. is uiteindelijk bij beschikking van 19 mei 2009 ongegrond verklaard.

4. De gemachtigde van de heer S. diende op 22 maart 2010 een klacht in bij de IND. Namens de heer S. klaagde de gemachtigde over het feit dat de IND hem er niet op heeft gewezen dat er in verband met de ingangsdatum van zijn arbeidscontract een verblijfsgat zou kunnen ontstaan en dat hij dit kon voorkomen door het laten vervroegen van het contract of door gebruik te maken van de regeling voor een zogenaamde zoekperiode. Eveneens klaagde de gemachtigde erover dat de verzoeker door de afwijzing van de naturalisatieaanvraag en het ongegrond verklaren van zijn bezwaarschrift in zijn vertrouwen was geschaad omdat de gemeente waar hij woonachtig was, reeds de door hem ingeleverde stukken had bekeken en goed bevonden. De gemachtigde wees in zijn klacht verder nog op de zogenaamde IND-servicegarantie. Hierin stelt de IND de klanten graag zo goed mogelijk van dienst te willen zijn en klanten daarom bij de afhandeling van hun klacht altijd mogen verwachten dat er naar hen wordt geluisterd en met hen wordt meegedacht (zie bijlage, onder 1.).

5. Uit naam van de minister van Justitie liet de IND op 20 april 2010 weten de klacht niet in behandeling te nemen omdat deze betrekking had op een gedraging waartegen de heer S. in beroep had kunnen gaan. De IND deelde mee dat de minister bij het niet in behandeling nemen van de klacht rekening had gehouden met het feit dat het voor de heer S. niet

onmogelijk was om in de toekomst alsnog de Nederlandse nationaliteit te verkrijgen. Gesteld dat hij dan aan alle voorwaarden voldeed, zou hij volgens de IND vanaf 1 september 2013 een, in beginsel kansrijk, verzoek om naturalisatie kunnen indienen.

6. Naar aanleiding van de reactie op de klacht door de IND diende de gemachtigde namens de heer S. op 11 mei 2010 een verzoekschrift in bij de Nationale ombudsman. De gemachtigde heeft dit verzoekschrift desgevraagd bij brief van 22 juni 2010 verder aangevuld. In het verzoekschrift stelt de gemachtigde dat de IND verzoeker destijds onjuist en onvolledig heeft geïnformeerd op zijn vraag of tussen de ene en de andere verblijfsvergunning een verblijfsgat zou ontstaan en wat hij moest doen om te voorkomen dat hem dat zou worden tegengeworpen. Ook klaagde de gemachtigde over het feit dat de minister van Justitie zijn klacht van 22 maart 2010 over het ontstaan van het verblijfsgat niet in behandeling heeft willen nemen.

II. Visie minister voor Immigratie en Asiel

7. In zijn reactie aan de Nationale ombudsman gaat de minister voor Immigratie en Asiel vooral in op het feit dat de heer S. pas bij de IND heeft geklaagd nadat op 28 januari 2009 het naturalisatieverzoek was afgewezen vanwege het ontstane verblijfsgat. Zijn klacht van 22 maart 2010 over de informatieverstrekking van de IND was daarom volgens de minister terecht niet in behandeling genomen.

8. De minister kan het niet goed rijmen dat de heer S. enerzijds betoogt dat hem er alles aan gelegen was een verblijfsgat te voorkomen en hij anderzijds geen actie heeft ondernomen toen uit de beschikkingen bleek dat de geldigheidsduur van de ene verblijfsvergunning niet aansloot op de startdatum van de andere verblijfsvergunning.

9. Alles overwegende is de minister desalniettemin bereid om ten aanzien van de heer S. coulance te betrachten en hem bij een nieuwe aanvraag om naturalisatie het verblijfsgat niet meer tegen te werpen. De minister is tot die beslissing gekomen doordat achteraf niet meer te achterhalen is hoe de heer S. destijds door de IND is geïnformeerd en door het feit dat vaststaat dat, hij na afloop van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor studie, recht had gehad op een zogenaamd zoekjaar.

I

II Beoordeling

10. Het beginsel van fair play houdt in dat een bestuursorgaan de burger de mogelijkheid moet geven om zijn procedurele kansen te benutten. Dat geldt ook in het klachtrecht. Burgers hebben het recht om te klagen over een gedraging van een bestuurorgaan tot en met het moment dat zij worden geconfronteerd met de concrete gevolgen van die gedraging.

11. De heer S. uit Marokko was in de periode van 11 november 2003 tot 11 augustus 2008 in het bezit van een verblijfsvergunning voor het volgen van een opleiding in het hoger onderwijs. In die periode heeft hij onafgebroken in Nederland gewoond. Na afronding van zijn studie had hij recht op een verblijfsvergunning van één jaar om hier werk te zoeken. De heer S. had dat zoekjaar echter niet nodig, hij had inmiddels al werk gevonden als trainee bij een bedrijf op het gebied van informatie- en communicatietechnologie, elektrotechniek en werktuigbouw. Zijn arbeidscontract ging in op 1 september 2008. Op grond van dit contract kwam de heer S. in aanmerking voor een verblijfsvergunning in het kader van de zogenaamde kennismigrantenregeling. Met deze regeling probeert de Nederlandse overheid de toegang van hooggekwalficeerde arbeidskrachten uit derde landen eenvoudiger te maken.

12. Hoewel achteraf niet meer is vast te stellen hoe de heer S. exact is geïnformeerd door de IND, heeft hij volgens de Nationale ombudsman voldoende aannemelijk gemaakt dat hij zich vóór het verstrijken van de geldigheidsduur van zijn verblijfsvergunning voor studie tot de IND heeft gewend met expliciete vragen over hoe hij een verblijfsgat kon voorkomen. Uit het gesprek met de IND heeft hij opgemaakt dat er geen verblijfsgat zou ontstaan wanneer hij de nieuwe verblijfsvergunning tijdig aanvraagde. Op grond van deze informatie heeft de heer S. geen verdere actie ondernomen om het gat tussen 11 augustus en 1 september 2008 te dichten met een aanvraag in het kader van een zoekjaar of een verzoek aan zijn nieuwe werkgever om het arbeidscontract eerder te laten ingaan. Hij vroeg de verblijfsvergunning in het kader van de kennismigrantenregeling aan met als ingangsdatum 1 september 2008 en kreeg vervolgens wat hij had gevraagd. Mede naar aanleiding van de eerder ingewonnen informatie zag hij op het moment van het verkrijgen van de verblijfsvergunning geen reden om te klagen over de ingangsdatum. Toen later zijn aanvraag om naturalisatie werd afgewezen vanwege een verblijfsgat, werd de heer S. zich pas bewust van de feitelijke gevolgen. De toen door hem bij de IND ingediende klacht is niet in behandeling genomen omdat het ging om een gedraging die meer dan een jaar daarvoor had plaatsgevonden.

13. Bestuursorganen hebben op grond van artikel 9:8 van de Algemene wet bestuursrecht het recht om een klacht niet in behandeling te nemen wanneer het gaat om een gedraging van langer dan een jaar geleden. Deze bepaling geldt ook voor klachten bij de Nationale ombudsman. Maar de Nationale ombudsman gaat er daarbij echter vanuit dat de jaartermijn redelijkerwijs pas in kan gaan vanaf het moment dat de burger geconfronteerd wordt met de feitelijke gevolgen van de gewraakte gedraging. In dit geval was verzoeker, na informatie te hebben ingewonnen bij de IND, in de veronderstelling dat er door het tijdig indienen van een nieuwe verblijfsaanvraag geen verblijfsgat zou ontstaan. De heer S. had er vanwege zijn persoonlijke omstandigheden groot belang bij een verblijfsgat te voorkomen en daarnaast had hij op het moment dat hij bij de IND informatie inwon ook de mogelijkheid om dit te voorkomen. Op basis van de informatie van de IND heeft hij hier geen gebruik van gemaakt. De Nationale ombudsman is daarom van mening dat het

redelijk is dat de heer S. pas bij de IND heeft geklaagd nadat hij expliciet met de gevolgen was geconfronteerd.

14. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de IND de klacht van de heer S. ten onrechte niet in behandeling heeft genomen.

De onderzochte gedraging is in dat opzicht niet behoorlijk.

15. Een bestuursorgaan voorziet burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie. Actieve informatieverstrekking is zeker van belang indien daarmee voorkomen kan worden dat vreemdelingen hier verblijven zonder geldige verblijfstitel.

16. De heer S. klaagde erover dat ondank zijn expliciete vragen over het voorkomen van een verblijfsgat hem uiteindelijk toch een verblijfsgat is tegengeworpen.

17. De Nationale ombudsman is van mening dat vreemdelingen zelf al het mogelijke moeten doen om een verblijfsgat te voorkomen. Maar het voorkomen van een verblijfsgat is niet alleen in het belang van de vreemdeling zelf. Tijdens een verblijfsgat verblijft de vreemdeling hier immers zonder geldige verblijfstitel. De IND had de heer S. er daarom op moeten wijzen dat de gevraagde verblijfsvergunning in het kader van de kennismigrantenregeling niet aansloot op de eerder verleende verblijfsvergunning voor studie en hij hierdoor gedurende enige tijd niet in het bezit zou zijn van een geldige verblijfsvergunning.

18. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de IND de heer S. destijds niet adequaat heeft geïnformeerd.

De onderzochte gedraging is in dat opzicht niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over het niet in behandeling nemen van de klacht van verzoeker is gegrond wegens strijd met het vereiste van fair play.

De klacht over de informatieverstrekking van IND uit Utrecht, is gegrond wegens strijd met het vereiste van adequate informatieverstrekking.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen dat de minister voor Immigratie en Asiel, alles overwegend bereid is om de heer S. uit het oogpunt van coudance het verblijfsgat van niet meer zal tegenwerpen bij een nieuwe aanvraag om naturalisatie.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman geeft de minister voor Immigratie en Asiel in overweging om de IND te instrueren dat vreemdelingen er in voorkomende gevallen op gewezen worden als het door hen aangevraagde verlengde verblijf niet aansluit op het eerder verleende verblijf en zij tijdens het dan ontstane verblijfsgeen geldige verblijfstitel hebben.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Onderzoek

Op 22 juni 2010 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer S. uit Marokko, ingediend door de heer mr. W. Frouws uit Utrecht, met een klacht over een gedraging van IND uit Utrecht.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister voor Immigratie en Asiel, werd een onderzoek ingesteld.

Het verslag van bevindingen werd gestuurd aan betrokkenen.

In het kader van het onderzoek werd betrokkenen verzocht op de bevindingen te reageren.

Verzoekster en de minister van Immigratie en Asiel berichtten dat het verslag hun geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

INFORMATIEOVERZICHT

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

Arbeidsovereenkomst opgesteld op 28 juli 2008, waarin verzoeker van 1 september 2008 tot 31 augustus 2010 bij bedrijf X in dienst komt als trainee.

Brief van 27 oktober 2008 waarin verzoeker door de Gemeente Utrecht wordt meegedeeld dat de door hem in het kader van de naturalisatieaanvraag ingeleverde stukken zijn bekeken en goed bevonden en waarin hij wordt uitgenodigd om zijn naturalisatieverzoek in te dienen.

Beschikking van 28 januari 2009 waarin de minister van Justitie het naturalisatieverzoek van verzoeker afwijst.

Bezwaarschrift van 17 februari 2009 tegen de afwijzende beschikking van het naturalisatieverzoek.

Verslag van de hoorzitting van 21 april 2009 naar aanleiding van het op 17 februari 2009 ingediende bezwaarschrift tegen de afwijzende beschikking op het naturalisatieverzoek.

Brief van 22 maart 2010 waarin de gemachtigde namens verzoekster bij de IND een klacht indient.

Ontvangstbevestiging van 23 maart 2010 waarin de IND volgens de IND servicegarantie ook meedeelt dat de klant gegarandeerd centraal staat en volgens de servicenormen van de klachtbehandeling met hem wordt meegedacht.

Brief van 20 april 2010 waarin de IND aan verzoeker meedeelt dat zijn klacht niet in behandeling wordt genomen.

Brief van 11 mei 2010 van de gemachtigde met verzoekschrift aan de Nationale ombudsman.

Mail van 10 juni 2010 van medewerker Nationale ombudsman met verzoek aan gemachtigde om nadere informatie.

Brief van 22 juni 2010 van de gemachtigde met toelichting, met bijlagen, op het verzoekschrift van 11 mei 2010 aan de Nationale ombudsman.

2

2010.06166

de Nationale ombudsman