

de Nationale ombudsman



Rapport Reguliere verblijfsvergunning

21 juni 2005, 2005/176



Openbaar rapport

rapportnummer: 2005/176

datum: 21 juni 2005

Verzoekschrift van

1. **Verzoeker P.A. te Rotterdam, (2004.04523)**
2. **Verzoeker A., ingediend door het Centrum van Dienstverlening te Rotterdam, (2004.04684)**
3. **Verzoeker B. te Amsterdam, (2004.05314)**
4. **Verzoeker S. te Waspik, (2004.05374)**
5. **Verzoeker Be. te Rotterdam, (2004.05472)**
6. **Verzoeker W. te Amsterdam, (2004.05817)**
7. **Verzoeker M. te Rotterdam, (2004.05828)**
8. **Verzoekers, de familie E.-J., ingediend door mevrouw mr. J. Hennipman-Karelse, advocaat te Utrecht, (2004.05838)**
9. **Verzoekster C. te Zwijndrecht, ingediend door mevrouw mr. C.J. van de Waarde, advocaat te Dordrecht, (2004.06361)**
10. **Verzoekster Si. te Amsterdam, (2004.06548)**
11. **Verzoeker A.E. te Den Haag, (2004.06658)**
12. **Verzoeker H. te Gouda, ingediend door de heer mr. H.K. Jap-A-Joe, advocaat te Utrecht, (2004.06745)**

13. **Verzoeker Me. te Utrecht, (2004.06960)**
14. **Verzoekers, het echtpaar Bo. te Utrecht, (2004.07124)**
15. **Verzoeker L.R. te Voorburg, (2004.07193)**
16. **Verzoeker Sr., ingediend door de heer mr. J.A. Kroes, advocaat te Amsterdam, (2004.07258)**
17. **Verzoekster L. te Almelo, (2004.07353)**
18. **Verzoeker Ha., ingediend door Stichting Vluchtelingenwerk te Nieuwerkerk a/d IJssel, (2004.07931)**
19. **Verzoeker Z. te Amsterdam, ingediend door de heer mr. P.P. Klokkers, advocaat te Amsterdam, (2004.08003)**
20. **Verzoeker V. te Renkum, (2004.08018)**
21. **Verzoeker Ab. te Bergschenhoek, ingediend door mevrouw mr. C. Steijgerwalt, advocaat te Rotterdam, (2004.08193)**
22. **Verzoeker O. te Rotterdam, (2004.08251)**
23. **Verzoekster U. te Dreumel, (2004.08784)**
24. **Verzoeker Ho. te Amsterdam, (2004.09182)**

met een klacht over een gedraging van

1. **de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).**
2. **de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.**

Bestuursorgaan:

Ad 1. de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

SAMENVATTING

De Nationale ombudsman ontving in 2004 een groot aantal klachten over de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Een aanzienlijk deel van deze klachten betrof de lange duur van de behandeling van aanvragen om verlening en verlenging van reguliere verblijfsvergunningen en de lange duur van de uitreiking van verblijfsdocumenten door de IND.

Zonder verblijfsdocument is deelname aan het maatschappelijk verkeer vrijwel niet mogelijk. Sinds de invoering van de Koppelingswet op 1 juli 1998 is de aard van het verblijfsrecht van een vreemdeling in Nederland bepalend voor het recht op voorzieningen, verstrekkingen, ontheffingen en vergunningen. Zolang een nieuwkomer niet over een verblijfsdocument beschikt waarmee hij zijn rechtmatig verblijf kan aantonen kan hij bijvoorbeeld niet beginnen met de inburgeringscursus, geen opleiding beginnen en geen werk zoeken. Ook vreemdelingen die al langer in Nederland verblijven raken in de problemen als zij niet tijdig een nieuw verblijfsdocument ontvangen. Werkgevers, zorgverzekeraars en overheidsinstanties, zoals de Informatie Beheer Groep of de Belastingdienst en scholen vragen hun om een geldig verblijfsdocument. Werkgevers kunnen het arbeidscontract niet verlengen van iemand die geen geldig document heeft. Vreemdelingen kunnen onder meer moeilijk een beroep doen op medische voorzieningen, en zij kunnen zich niet voor een opleiding opgeven.

De Nationale ombudsman heeft over het aantal en de aard van de klachten zijn zorgen geuit in een brief van 13 augustus 2004 aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Deze brief heeft geleid tot een brede discussie over de problemen bij de IND. Uiteindelijk heeft de brief geresulteerd in een verzoek van de minister aan de Algemene Rekenkamer om een structureel onderzoek naar het functioneren van de IND. Dit onderzoek onthief de Nationale ombudsman echter niet van zijn plicht om de klachten die hij tot dan toe had ontvangen in onderzoek te nemen. In veel gevallen werd een snelle oplossing bereikt voor de verzoekers. Uit efficiencyoverwegingen heeft de Nationale ombudsman 24 klachten waarbij dit niet het geval was, samengevoegd en daarover één rapport uitgebracht.

Verlening van een verblijfsvergunning

Procedure

Een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning regulier moet sinds 13 april 2004 door de vreemdeling worden ingediend bij de burgemeester van de gemeente waar hij of zij woont. Voorheen moest dit worden gedaan bij de vreemdelingendiensten. De aanvraag wordt gedaan door het indienen van een aanvraagformulier. Bij het indienen van de aanvraag moet de vreemdeling aantonen dat hij of zij voldoet aan alle voorwaarden voor een verblijfsvergunning. De vreemdeling is leges verschuldigd voor de afdoening van een aanvraag. De wettelijke beslistermijn is zes maanden. Deze kan ten hoogste voor zes maanden worden verlengd, als advies of onderzoek door derden of het Openbaar Ministerie nodig is. In die periode van zes maanden moet de IND alle handelingen

hebben verricht en moet door de minister de beslissing zijn genomen. Daarna wordt de vreemdeling door de burgemeester van de gemeente waar hij woont, opgeroepen voor het uitreiken van het verblijfsdocument.

Klachten

In het onderzoek zijn drie klachten opgenomen over de verlening van de verblijfsvergunning.

1. Twee verzoekers klaagden erover dat hun bij de IND ingediende aanvraag niet in behandeling was genomen. Vanaf 13 april 2004 moest een aanvraag om verlening bij de gemeente worden ingediend en niet bij de IND. De IND had de aanvraag daarom geretourneerd (in één zaak na negen maanden) aan verzoekers met de mededeling dat het geen rechtsgeldige aanvraag betrof. De minister achtte deze klachten gegrond, omdat de IND is belast met de behandeling van verblijfsaanvragen. De Nationale ombudsman overwoog dat de IND de rechtstreeks toegezonden aanvragen ofwel meteen in behandeling moet nemen, ofwel deze onverwijld moet doorzenden, vóór 13 april 2004 aan de vreemdelingendienst en na die datum aan de gemeente. Door de aanvragen terug te zenden heeft de IND het vereiste van rechtszekerheid geschonden. De Nationale ombudsman oordeelde dat de onderzochte gedraging in deze twee gevallen op dit punt niet behoorlijk was.
2. Eén verzoeker, psychiatrisch patiënt, klaagde over de lange duur van de behandeling van zijn aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning met als doel medische behandeling. Zijn uitkering was stopgezet en hierdoor was hij niet meer verzekerd tegen ziektekosten. De minister achtte de klacht gegrond. De Nationale ombudsman overwoog dat in zaken waar een langere beslistermijn dan gemiddeld nodig is, bijvoorbeeld omdat advies moet worden gevraagd aan het Bureau Medische Advisering, dit tijdig door de IND moet worden onderkend zodat de procedure zodanig wordt ingericht dat de aanvraag binnen de wettelijke beslistermijn kan worden afgehandeld. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de omstandigheden waar de aanvrager in verkeerde. De IND heeft het vereiste van voortvarendheid geschonden door de aanvraag negen maanden te laten stilliggen voordat hij begon met de behandeling. Bovendien heeft de IND hiermee geen blijk gegeven van rekenschap van de moeilijke omstandigheden waarin verzoeker verkeerde. De Nationale ombudsman oordeelde dat de onderzochte gedraging op dit punt niet behoorlijk was.

Verlenging van een verblijfsvergunning

Procedure

Een aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd moet worden ingediend bij de IND in Zwolle. Dat kan niet in persoon, deze procedure verloopt geheel schriftelijk. De IND zendt de vreemdeling drie maanden vóór het verstrijken van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning een aanvraagformulier toe, waarmee de vreemdeling kan verzoeken om verlenging van de geldigheidsduur van zijn verblijfsvergunning. De wettelijke beslistermijn voor een aanvraag om

verlenging bedraagt evenals de termijn voor het beslissen op een eerste aanvraag, zes maanden.

De vreemdeling aan wie het is toegestaan om na het verstrijken van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning in Nederland te verblijven hangende de beslissing op zijn verlengingsaanvraag, kan als bewijs van zijn rechtmatig verblijf een sticker met een verblijfsaantekening verkrijgen. De sticker is uitsluitend verkrijgbaar door telefonisch een afspraak te maken via de infolijn van de IND. De medewerker van de IND bepaalt vervolgens wanneer en bij welk van de visumloketten in Nederland de vreemdeling de sticker kan krijgen. Onder bepaalde voorwaarden kan ook een retourvisum worden verstrekt aan de vreemdeling die in afwachting is van een nieuw verblijfsdocument en tijdelijk naar het buitenland wil reizen. Ook hiervoor dient via de infolijn een afspraak gemaakt te worden bij een visumloket.

Klachten

In het onderzoek zijn twaalf klachten opgenomen over de verlenging van een verblijfsvergunning.

1. Verzoekers klaagden erover dat zij na het verlopen van de geldigheidsduur van het verblijfsdocument nog geen nieuw document hadden ontvangen. De minister achtte de klachten over de lange duur van de behandeling van de aanvraag niet gegrond, wanneer de wettelijke beslistermijn van zes maanden nog niet was verstreken. De Nationale ombudsman overwoog dat het uitgangspunt is dat het nieuwe document wordt uitgereikt direct aansluitend aan het oude document. De werkwijze van de IND om drie maanden van tevoren het aanvraagformulier toe te zenden, brengt mee dat de aanvraag normaal gesproken binnen drie maanden moet zijn behandeld en het verblijfsdocument moet zijn uitgereikt. Het was dan ook onjuist dat de minister zich beriep op de wettelijke beslistermijn. Bovendien brengt de werkwijze van de IND dat een aanvrager het formulier standaard krijgt toegestuurd, mee dat vreemdelingen er in beginsel op mogen vertrouwen dat de procedure aldus plaatsvindt. De IND heeft het vereiste van voortvarendheid geschonden. De Nationale oordeelde dat de onderzochte gedraging in alle twaalf gevallen op dit punt niet behoorlijk was.

In twee zaken, waarin hij het niet juist achtte dat niet meteen een verblijfsvergunning voor langere tijd was verleend deed de Nationale ombudsman de aanbeveling om kosten te vergoeden.

2. Omdat de IND het voortvarendheidsvereiste stelselmatig niet had nageleefd, kon van de IND worden verwacht passende maatregelen te nemen om de negatieve gevolgen hiervan voor de aanvragers zoveel mogelijk te beperken. Zo had de IND als één van de maatregelen bij wijze van versnelde behandeling aan twaalfduizend aanvragers een geautomatiseerd aangemaakte brief gezonden, gedateerd 13 mei 2004. De Nationale ombudsman oordeelde dat deze maatregel onvoldoende was. Op grond van deze brief mochten de aanvragers er op vertrouwen dat de IND ook inderdaad in al deze twaalfduizend zaken binnen enkele dagen de beslissing had verwerkt in het geautomatiseerde systeem en de bestelling voor een verblijfsdocument had gedaan,

zodat zij enkele weken later over hun document konden beschikken. Dit is niet het geval geweest. Doordat de beslissing niet tijdig was geregistreerd en niet was verwerkt in de GBA, de brief niet een vermelding over de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning bevatte of onder welke beperking de vergunning was verleend, niet was ondertekend en de tekst zelf twijfel oproep over de waarde van de inwilliging, had de brief van 13 mei 2004 niet het effect gehad van een inwilligende beslissing. Veel organisaties, waaronder werkgevers, accepteerden deze brief niet als bewijs van rechtmatig verblijf, met alle gevolgen van dien.

Omdat ook de overige getroffen maatregelen onvoldoende effect hadden, heeft de IND het redelijkheidsvereiste geschonden. Al met al heeft de IND onvoldoende maatregelen genomen om de aanvragers tegemoet te komen in de problemen die zij ondervonden door het uitblijven van hun verblijfsdocument. De Nationale ombudsman oordeelde dat de onderzochte gedraging in twee gevallen op dit punt niet behoorlijk was, en in één geval behoorlijk.

3. Vier klachten betroffen de informatieverstrekking door de IND

De Nationale ombudsman overwoog dat het van groot belang was dat de IND aan de aanvragers tijdig correcte informatie verstreekte over de te verwachten gemiddelde duur van de aanvraag, zodat de aanvragers ook wisten wanneer zij het formulier uiterlijk moesten terugsturen, met het oog op het verkrijgen van het nieuwe verblijfsdocument direct aansluitend aan het oude document.

Sinds 13 april 2004 en in elk geval tot eind juni 2005 vermeldde de IND in de begeleidende brief bij het aanvraagformulier dat de behandeling ongeveer enkele weken in beslag zou nemen, en dat het gewenst was dat de aanvragers het aanvraagformulier acht weken voor het verlopen van het oude document indienden. De aanvragers mochten er dan op vertrouwen dat zij ook daadwerkelijk over acht weken over hun verblijfsdocument beschikten. Dit had weer gevolgen voor de termijn waarbinnen zij het formulier terugstuurden.

De IND heeft het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking geschonden bij de indiening van de aanvraag, tijdens de aanvraag en na de beslissing op de aanvraag.

De Nationale ombudsman oordeelde dat de onderzochte gedraging in alle vier gevallen op dit punt niet behoorlijk was.

Uitreiking verblijfsdocument

Procedure

Als de IND een positief besluit neemt op een aanvraag voor een verblijfsvergunning, volgt de bestelling van een verblijfsdocument. Dit gaat als volgt. Bij de aanvraag om een verblijfsvergunning heeft de vreemdeling onder andere een fotokaart met zijn of haar foto en handtekening ingeleverd. Nadat de IND de positieve beslissing heeft genomen wordt het verblijfsdocument elektronisch aangevraagd bij de Sdu. Daar wordt het document geproduceerd en vervolgens afgeleverd aan de gemeenten. De vreemdeling krijgt dan een oproep dat het document klaar ligt om opgehaald te worden. Dit moet in persoon gebeu-

ren, waarbij de ambtenaar van de gemeente de identiteit controleert en het eventuele oude document inneemt.

Nadat de inwilligende beschikking op de aanvraag is genomen, vindt, naast de uitreiking van een verblijfsdocument, levering van de juiste verblijfsrechtelijke gegevens door de IND aan de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) plaats. Deze verblijfstitel geeft aan welke status een vreemdeling heeft en welke rechten op voorzieningen en verstrekkingen de vreemdeling kan doen gelden.

Klachten

In het onderzoek zijn acht klachten opgenomen over het uitblijven van uitreiken van het verblijfsdocument na de inwilligende beschikking op hun aanvraag.

1a. In zes zaken was sprake van administratieve onnauwkeurigheid waardoor er zich problemen rond de bestelling van het verblijfsdocument voordeden.

De Nationale ombudsman overwoog dat om te zorgen dat het verblijfsdocument tijdig wordt afgegeven, de IND administratief nauwkeurig moet handelen. Er waren verschillende oorzaken voor de vertraging in de uitreiking van de verblijfsdocumenten, zoals de grote aantallen te bestellen pasjes, de wisseling van de computersystemen als gevolg van de overdracht van taken van de vreemdelingendiensten aan de IND en aan de gemeenten; maar vooral het gebrek aan administratieve zorgvuldigheid bij het bestellen. Bovendien bleek uit het onderzoek dat er binnen de IND geen systeem bestaat om te controleren of de bestelling goed is verlopen en het verblijfsdocument ook werkelijk is aangemaakt. De IND heeft hiermee het vereiste van administratieve nauwkeurigheid geschonden. Daarbij overwoog de Nationale ombudsman ten overvloede dat nu bij de IND bekend was dat er door de gebrekkig functionerende computersystemen in veel gevallen iets mis ging in het proces van bestellen en uitreiken van verblijfsdocument, kon worden verwacht dat de IND dit proces nauwlettend controleerde. De Nationale ombudsman oordeelde dat de onderzochte gedraging in alle zes gevallen op dit punt niet behoorlijk was.

1b. Twee klachten betroffen het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen. In deze twee zaken (en overigens ook in eerdergenoemde zes zaken) kon de IND geen uitspraken doen over de termijn waarbinnen de gemeente tot uitreiking van het verblijfsdocument over kon gaan. Sinds 13 april 2004 zijn de front-office taken van de vreemdelingendienst, waaronder het verstrekken van het verblijfsdocument, overgedragen aan de gemeente. De minister kan van zijn bevoegdheden mandaat verlenen aan onder meer de burgemeester. De Nationale ombudsman plaatste kanttekeningen bij deze mandaatconstructie. De bij de overdracht van taken betrokken partijen lijken er ten onrechte van uit te zijn gegaan dat met de mogelijkheid van mandaatverlening is voorzien in een regeling van de overdracht van taken ten aanzien van de verstrekking van verblijfsdocumenten. In elk geval, zo overwoog de Nationale ombudsman, is de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie ook na 13 april 2004 verantwoordelijk gebleven voor het hele proces van de behandeling van de aanvraag om verlen(g)ing van een verblijfsvergunning tot en met de uitreiking van het verblijfsdocument. De Nationale ombudsman oordeelde dat de minister in elk geval

behoorde te controleren of de uitreiking ook binnen de door de minister genoemde termijn van 22 werkdagen na de inwilligende beschikking plaatsvond en zoniet, adequate maatregelen moest treffen. Ten aanzien van de verlengingen was de Nationale ombudsman van oordeel dat de minister moest bewerkstelligen dat de uitreiking van het verblijfsdocument normaal gesproken plaatsvond vóórdát het oude verblijfsdocument zijn geldigheid verloor.

De minister heeft het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen geschonden, doordat zij onvoldoende toezicht en controle heeft gehouden op de verstrekking van de verblijfsdocumenten door de gemeente. Daardoor kon de minister geen uitspraken doen over het moment waarop het verblijfsdocument aan verzoekers kon worden uitgereikt. De Nationale ombudsman oordeelde dat de onderzochte gedraging van de minister in deze twee gevallen op dit punt niet behoorlijk was.

De Nationale ombudsman deed een aanbeveling aan de minister om alsnog te voorzien in mogelijkheden om daadwerkelijk toezicht te kunnen houden op de verstrekking van verblijfsdocumenten.

2. Een klacht betrof het uitreiken van een verblijfsdocument na aangifte van vermissing/diefstal van het oorspronkelijke verblijfsdocument. Verzoeker had pas negen maanden na zijn verzoek een vervangend document ontvangen. De minister achtte de klacht gegrond omdat de IND ten onrechte had verwezen naar de wettelijke beslistermijn van zes maanden. Volgens de minister had de aanvraag op grond van de Awb binnen acht weken behandeld moeten zijn.

De Nationale ombudsman overwoog dat de Awb niet van toepassing was omdat verzoeker niet een aanvraag had ingediend om verlening of verlenging van zijn document, maar had gevraagd om een vervangend document. Het vervangen van een document is een administratieve handeling, die zo spoedig mogelijk moest worden uitgevoerd. De IND heeft het vereiste van voortvarendheid geschonden. De onderzochte gedraging was op dit punt niet behoorlijk.

SLOTBESCHOUWING

Uit de onderzochte 24 klachten kwam naar voren dat als gevolg van de overheveling van taken van de vreemdelingendiensten naar de IND op 13 april 2004 op grote schaal vertraging in de verwerking van reguliere verblijfsaanvragen en een gebrekkige bereikbaarheid van de IND ontstond. De Nationale ombudsman constateerde dan ook dat de vreemdeling die in die periode een aanvraag om een reguliere verblijfsvergunning had ingediend de dupe is geworden van de problemen die bij de overheveling van taken speelden. De slechte service rond de behandeling van vooral de verlengingsaanvragen en de uitreiking van verblijfsdocumenten staat bovendien in schril contrast met de maatregel om hoge leges te heffen voor de verlengingsaanvragen. De door de IND getroffen maatregelen om de schade als gevolg van het niet beschikken over een verblijfsdocument te beperken konden niet voorkomen dat betrokkenen hierdoor ernstige problemen hebben ondervonden.

INHOUDSOPGAVE

OPENBAAR RAPPORT	1
INLEIDING	11
KLACHT	11
BEOORDELING	12
A. INLEIDING	12
B. VOORGESCHIEDENIS.....	12
C. AANVRAAG OM VERLENING VAN EEN VERBLIJFSVERGUNNING	15
1. De procedure	15
2. Ten aanzien van het niet in behandeling nemen van de aanvraag.....	17
3. Ten aanzien van de lange duur van de behandeling van de aanvraag	18
D. AANVRAAG OM VERLENGING VAN EEN VERBLIJFSVERGUNNING	20
1. De procedure	20
2. Ten aanzien van de lange duur van de behandeling van de aanvraag	21
3. Ten aanzien van het treffen van maatregelen	28
4. Ten aanzien van de informatieverstrekking.....	33
E. UITREIKEN VERBLIJFSDOCUMENT	38
1. De procedure	38
2. Ten aanzien van het uitblijven van de uitreiking van een verblijfsdocument na inwilligende beslissing	38
3. Ten aanzien van het uitblijven de uitreiking van een vervangend document.....	42
4. Ten aanzien van de minister voor vreemdelingenzaken en Integratie met betrekking tot de uitreiking van een verbijfsdocument	43
F. SLOTBESCHOUWING	48
CONCLUSIE	49
AANBEVELING	50
ONDERZOEK.....	52
BEVINDINGEN.....	53
A. AANVRAAG OM VERLENING VAN EEN VERBLIJFSVERGUNNING	53
I. Ten aanzien van de klachten over het niet in behandeling nemen van de aanvraag.....	53
II. Ten aanzien van de lange duur van de behandeling van de aanvraag	55

B. AANVRAAG OM VERLENGING VAN EEN VERBLIJFSVERGUNNING	57
C. UITREIKEN VERBLIJFSDOCUMENT	71
D. NADERE VRAGEN AAN DE IND	83
ACHTERGROND	92
1. Vreemdelingenwet 2000	92
2. Vreemdelingenbesluit 2000	95
3. Voorschrift Vreemdelingen 2000	99
4. Vreemdelingencirculaire 2000	99
5. Algemene wet bestuursrecht	100
6. Bestuursakkoord van 7 november 2003	101
7. Brief van 19 juli 2004 met informatie over terugkeervisa van het Hoofd van de IND aan de Nationale ombudsman	101
8. Rapport 2003/160 van de Nationale ombudsman	102

INLEIDING

Dit onderzoek betreft aspecten van de behandeling van een aanvraag om verlening of om verlenging van een verblijfsvergunning regulier, en het uitreiken van een verblijfsdocument.

In 2004 ontving de Nationale ombudsman veel klachten over de wijze waarop de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een aanvraag om verlening of om verlenging van een verblijfsvergunning regulier heeft behandeld, waaronder 141 klachten over de lange duur van de behandeling van de aanvraag om verlenging van een verblijfsvergunning. In dit verband zijn 24 schriftelijke onderzoeken, die afzonderlijk waren ingesteld, samengevoegd tot één gebundeld onderzoek.

KLACHT

Daar waar in de klachtformulering wordt gesproken van verzoekers, hebben niet alle 24 verzoekers over alle klachtonderdelen geklaagd, maar wordt een aantal van deze verzoekers bedoeld.

De onderzochte gedraging wordt in het kader van dit onderzoek als volgt geformuleerd:

Verzoekers klagen over de wijze waarop de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND):

1. hun aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning regulier heeft behandeld.

Zij klagen met name over:

- a. het niet in behandeling nemen van de aanvraag;
- b. de lange duur van de behandeling van de aanvraag;

2. hun aanvraag om verlenging van een verblijfsvergunning regulier heeft behandeld.

Zij klagen met name over:

- a. de lange duur van de behandeling van de aanvraag;
- b. het onvoldoende treffen van maatregelen om hen tegemoet te komen in de problemen, veroorzaakt door de lange duur van de behandeling;
- c. de informatieverstrekking in dit kader door de IND;

3. heeft gehandeld in het kader van de uitreiking van een verblijfsdocument, nadat inwilligend op de aanvraag was beslist.

4. Verder klagen verzoekers er over dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie er niet voor heeft gezorgd dat het verblijfsdocument voortvarend aan hen werd uitgereikt.

BEOORDELING

A. INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt allereerst in paragraaf B. “voorgeschiedenis” beschreven welke ontwikkelingen zich in het jaar 2003 en 2004 hebben voorgedaan op het terrein van de reguliere toelatingsprocedure. Vervolgens worden in de paragrafen C, D en E respectievelijk de klachten met betrekking tot de eerste verblijfsaanvraag, de verlenging en de uitreiking van de verblijfsdocument beoordeeld. Voorafgaand aan de beoordeling van de klachten wordt de procedure van de verlening en de verlenging van een verblijfsvergunning en de aanmaak en uitreiking van het verblijfsdocument beschreven. Deze procedure is beschreven aan de hand van de geldende regelgeving zoals deze is neergelegd in de Vreemdelingenwet 2000, het Vreemdelingenbesluit 2000, Voorschrift Vreemdelingen 2000 en de Vreemdelingencirculaire 2000. De klachten van de individuele verzoekers worden bij de beoordeling zoveel mogelijk samen behandeld. De klachten worden behandeld aan de hand van en in de volgorde van de beschreven procedures. Tenslotte zal in elke individuele zaak een oordeel over de klacht worden gegeven.

B. VOORGESCHIEDENIS

1. De Nationale ombudsman ontving vanaf juni 2004 een groot aantal klachten over de lange duur van de behandeling door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van aanvragen om verlenging van de geldigheidsduur van verblijfsvergunningen en over het uitblijven van uitreiking van een verblijfsdocument. Het ging om mensen die veelal al jaren in Nederland woonden en van wie het verblijfsrecht al was vastgesteld. Daarnaast ontving de Nationale ombudsman ook klachten over de lange duur van de aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning.

2. Zonder verblijfsdocument is deelname aan het maatschappelijk verkeer vrijwel niet mogelijk. Sinds de invoering van de Koppelingswet op 1 juli 1998 is de aard van het verblijfsrecht van een vreemdeling in Nederland bepalend voor het recht op voorzieningen, verstrekkingen, ontheffingen en vergunningen. Zolang een nieuwkomer niet over een verblijfsdocument beschikt waarmee hij zijn rechtmatig verblijf kan aantonen kan hij bijvoorbeeld geen aanvang maken met de inburgeringscursus, geen opleiding beginnen en geen werk zoeken. Ook vreemdelingen die al langer in Nederland verblijven raken in de problemen als zij niet tijdig een nieuw verblijfsdocument ontvangen. Werkgevers, zorgverzekeraars en overheidsinstanties, zoals de Informatie Beheer Groep of de Belastingdienst en scholen vragen hen om een geldig verblijfsdocument. Werkgevers kunnen het arbeidscontract niet verlengen van iemand die geen geldig document heeft. Vreemdelingen kunnen onder meer moeilijk beroep doen op medische voorzieningen, en zij kunnen zich niet voor een opleiding opgeven. Zo zijn er veel andere problemen die zich voordoen op het moment dat iemand niet beschikt over een geldig verblijfsdocument. Het is dan ook van groot belang dat een vreemdeling zo spoedig mogelijk in het bezit wordt gesteld van een dergelijk document.

3. Als achtergrond van de ontstane situatie is het volgende van belang. In 2003 en 2004 heeft de IND gefaseerd alle taken op het gebied van de reguliere vreemdelingentoeelating van de vreemdelingendiensten van de regionale politiekorpsen overgenomen. Allereerst zijn op 1 april 2003 de aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) overgegaan naar de IND. Op 1 september 2003 zijn de aanvragen om een eerste verblijfsvergunning overgenomen. Op 1 december 2003 zijn alle aanvragen om verlenging van de verblijfsvergunning overgenomen. Op 13 april 2004 is het laatste gedeelte van de toelatingstaken van de vreemdelingendiensten naar de IND overgegaan. In het paasweekend vond de conversie van de VAS-bestanden naar de informatiesystemen INDIS/REGIS plaats. Per diezelfde datum vond de overdracht van de frontoffice-taken plaats. Dit betekende dat vanaf dinsdag 13 april 2004 de gemeenten alle afgesproken frontoffice-taken uitvoeren, de IND zijn toelatingstaken uitvoert met behulp van INDIS/REGIS en de politie geen enkele taak meer uitvoert op het gebied van de reguliere vreemdelingentoeelating. Een van de overwegingen om te komen tot de overdracht van taken van de vreemdelingendiensten naar de IND was om efficiënter te kunnen werken en de doorlooptijden te kunnen bekorten.

4. Nadat het laatste deel van de overdracht van taken op 13 april 2004 plaats had gevonden, deden zich problemen voor. Bij brief van 12 juli 2004 informeerde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de Tweede Kamer over de werkvoorraden en de daarmee samenhangende lange doorlooptijden in het reguliere toelatingsproces en de maatregelen die waren en werden genomen om deze situatie te verbeteren. De brief was een reactie op een door de Kamer aangenomen motie van de heer K.G. de Vries van 9 juni 2004, waarin was aangedrongen op het uitbrengen van een plan van aanpak voor het normaliseren van de voorraden aanvragen om verblijfsvergunningen regulier bij de IND. In deze brief erkende de minister dat zich te lange doorlooptijden voordeden bij het afhandelen van aanvragen om verblijfsvergunningen en de verlenging ervan. Het laatste werd volgens de minister direct veroorzaakt door de voor de overdracht van taken benodigde omschakeling van de computersystemen. De nieuw ontwikkelde informatiesystemen werkten nog niet optimaal. Eveneens erkende zij dat de uitgifte van verblijfsdocumenten stagneerde en dat de levering van verblijfstitels niet direct op gang was gekomen, hetgeen tot veel vragen van de gemeenteloketten had geleid. Doordat veel vreemdelingen bovendien de IND telefonisch benaderden omdat zij in onzekerheid over hun verblijfsrechtelijke positie verkeerden, was de bereikbaarheid van de IND verminderd. De minister kondigde de volgende maatregelen aan. Ten aanzien van de achterstanden bij de behandeling van aanvragen om verlenging waren binnen de IND maatregelen genomen waardoor de processturing was verbeterd en de productiecapaciteit was uitgebreid. De eenvoudige aanvragen van vreemdelingen die een verblijfsvergunning aanvragen nadat ze met een mvv zijn ingereisd, en aanvragen in het kader van arbeid in loondienst en studie kon de IND inmiddels versneld behandelen. Ten aanzien van de achterstanden bij de verlengingsaanvragen was, gezien het ongemak voor de betrokkenen, een aantal van circa twaalfduizend aanvragen versneld afgehandeld. Deze vreemdelingen hadden een brief uit het geautomatiseerde systeem ontvangen dat hun verblijfsvergunning was verlengd en dat zij op een later moment hun verblijfsdocument zouden krijgen. Om de

achterstanden bij de aanmaak en de uitreiking van de verblijfsdocumenten te bestrijden was er extra menskracht ingezet om aanvragen af te handelen en de bijbehorende administratieve handelingen te verrichten. Er was tevens nieuwe apparatuur ingezet om de aanmaak van de verblijfsdocumenten te bespoedigen. Bij Sdu Uitgevers bv (Sdu), die de verblijfsdocumenten vervaardigt, was extra productiecapaciteit beschikbaar. Als tegemoetkoming aan de mensen die op vakantie wilden of die hun rechtmatig verblijf wilden aantonen, konden zij na telefonische afspraak terecht bij de visumloketten te Rijswijk, Zwolle en Hoofddorp voor een gratis terugkeervisum of een verblijfsaantekening in hun paspoort. In verband met de slechte telefonische bereikbaarheid had de IND een call-center ingeschakeld om zo meer mensen te woord te kunnen staan.

De minister sprak de verwachting uit dat met behulp van de hiervoor gepresenteerde maatregelen de meeste acute problemen naar verwachting binnen twee maanden onder controle zouden zijn en dat aanvragen aan het einde van het jaar 2004 als regel binnen de wettelijke termijnen konden worden behandeld.

5. De Nationale ombudsman liet de minister bij brief van 13 augustus 2004 weten vele signalen te ontvangen over het functioneren van de IND op het gebied van de behandeling van aanvragen om verlening, verlenging, de verstrekking van verblijfsdocumenten, de telefonische bereikbaarheid en de behandeling van klachten door de IND. Hij sprak zijn bezorgdheid hierover uit.

Naar aanleiding van deze brief die in afschrift aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal was gestuurd, organiseerde de Vaste commissie voor Justitie op 13 september 2004 voorafgaand aan het Algemeen Overleg met de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een rondetafelgesprek waar de Nationale ombudsman een toelichting gaf op de inhoud van de brief van 13 augustus 2004.

Op 4 oktober 2004 kondigde de minister in een brief aan de Tweede Kamer (2004-2005, 19637, nr.853) aan dat zij de Algemene Rekenkamer had verzocht een onderzoek in te stellen naar het functioneren van de IND, en met name naar het primaire proces en de onderliggende bedrijfsvoering en werkprocessen bij de IND, toegespitst op het terrein van reguliere toelating, maar rekening houdend met de overige taken van de IND.

6. Op 14 oktober 2004 vond naar aanleiding van de zogenoemde zorgenbrief van 13 augustus 2004 een gesprek plaats tussen de minister en de Nationale ombudsman. Bij dit gesprek waren onder andere ook de hoofddirecteur van de IND en het Hoofd van de Directie Vreemdelingenbeleid (DVB) aanwezig. Tijdens het gesprek bracht de Nationale ombudsman onder meer de aanbevelingen in het vreemdelingendienstenrapport (2003/160, zie ook Jaarverslag 2003 § 7A.15 en § 10A.2.2.3) ter sprake. In dit rapport had de Nationale ombudsman geconstateerd dat voor grote groepen vreemdelingen sprake was geweest van een zeer lange behandeling van hun aanvragen en een slechte bereikbaarheid. Hij had de verwachting uitgesproken dat de betrokken vreemdelingen onder meer door de overdracht van taken van de vreemdelingendiensten naar de IND en de gemeenten voortaan verschoond zouden blijven van dit soort problemen, en hij had de aanbeveling gedaan de betrokken diensten met het oog hierop in staat te stellen hun taken naar behoren uit te voeren. Bij de presentatie van het rapport was aangekondigd dat een zogenoemd follow-up-onderzoek zou worden ingesteld naar de daadwerkelijke

opvolging van de aanbevelingen. Omdat voorzienbaar was dat een follow-up-onderzoek van het vreemdelingendienstenrapport raakvlakken zou hebben met het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer ging instellen, liet de Nationale ombudsman weten vooralsnog af te zien van een dergelijk onderzoek. Hij gaf aan dat de behandeling van lopende klachten zou worden voortgezet, tenzij dit onderzoek structurele organisatorische aspecten bevat die door het onderzoek van de Rekenkamer worden bestreken. Ook gaf hij te kennen dat schriftelijke onderzoeken met betrekking tot één onderwerp gebundeld zouden worden afgedaan.

C. AANVRAAG OM VERLENING VAN EEN VERBLIJFSVERGUNNING

1. DE PROCEDURE

Een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning regulier moet sinds 13 april 2004 door de vreemdeling worden ingediend bij de burgemeester van de gemeente waar hij of zij woont op grond van de artikelen 3.101 Vreemdelingenbesluit 2000 en 3.33a Voor-schrift Vreemdelingen 2000 (zie Achtergrond onder 2. en 3.). De aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning wordt gedaan door het indienen van een aanvraagformulier. Dit aanvraagformulier, waarvan het model bij ministeriële regeling is vastgesteld, kan worden verkregen via de website van de IND, de infolijn van de IND, of via de burge-meester van de woon- of verblijfplaats van de vreemdeling.

Wanneer een vreemdeling het aanvraagformulier niet in persoon inlevert, zal de burge-meester de aanvrager verzoeken om persoonlijk te verschijnen om alsnog een aantal gegevens in persoon te verstrekken en om zijn identiteit vast te stellen. Op het aanvraag-formulier moet dan worden aangetekend op welke datum de schriftelijke aanvraag door de burgemeester is ontvangen.

De vreemdeling moet aan de burgemeester aangeven voor welk verblijfsdoel (welke beperking) hij of zij een aanvraag wil indienen. Op grond van artikel 14, tweede lid, Vreemdelingenwet 2000 (Vw, zie Achtergrond, onder 1.) wordt een verblijfsvergunning namelijk verleend onder een beperking die verband houdt met een verblijfsdoel. De bur-gemeester kan vervolgens vaststellen welk aanvraagformulier van toepassing is. Bij een eerste aanvraag is van belang of de vreemdeling al dan niet een machtiging tot voorlopig verblijf nodig heeft of een gemeenschapsonderdaan is. De aanvraag kan ook per brief worden ingediend, als hierin de bewoordingen van het toepasselijke formulier worden gevolgd, en de brief de benodigde gegevens omvat. De vreemdeling zelf, of de wettelijke vertegenwoordiger, moet de aanvraag ondertekenen.

Bij het indienen van de aanvraag moet de vreemdeling een geldig document voor grens-overschrijding overleggen, en voor zover redelijkerwijs mogelijk, de gegevens waarmee wordt aangetoond dat hij of zij voldoet aan de voorwaarden voor een verblijfsvergunning.

Op grond van artikel 24, tweede lid, Vw (zie Achtergrond, onder 1.) is de vreemdeling leges verschuldigd voor de afdoening van een aanvraag. Deze leges worden geïnd door de burgemeester. De hoogte van de leges is afhankelijk van het soort aanvraag. De leges bedragen € 285 voor een verblijfsvergunning bepaalde tijd regulier of tot wijziging van de beperking voor iemand jonger dan twaalf jaar en € 430 voor iemand van twaalf

jaar of ouder. De leges voor de aanvraag tot toetsing aan het gemeenschapsrecht bedragen € 28.

Er is geen termijn voor het betalen van de leges. Er wordt van uitgegaan dat deze meteen bij het indienen van de aanvraag worden betaald. Nadat de burgemeester de aanvraag in ontvangst heeft genomen en de leges zijn betaald, zendt hij de aanvraag door naar de IND. Wanneer de leges niet zijn voldaan, stuurt de burgemeester de aanvraag aan de IND met de vermelding dat de leges nog niet zijn voldaan. De leges worden dan alsnog geïnd door de organisatie die de minister ondersteuning verleent bij het innen van de leges, KPMG. KPMG stuurt binnen drie werkdagen nadat de IND de gegevens aan KPMG heeft verstrekt een factuur met een acceptgiro. Deze factuur is meteen de ontvangstbevestiging van de aanvraag. De aanvrager heeft vier weken de tijd om de leges te voldoen. Als na het verstrijken van deze termijn nog niet is betaald, stuurt KPMG een aanmaning om binnen twee weken te betalen. Deze aanmaning door KPMG geldt als het bieden van gelegenheid tot herstel van verzuim. Nadat KPMG aan de IND heeft bericht dat de leges zijn betaald, behandelt de IND de aanvraag verder.

De wettelijke beslistermijn is zes maanden (artikel 25 Vw, zie Achtergrond onder 1.). De wettelijke beslistermijn kan op grond van het tweede lid ten hoogste voor zes maanden worden verlengd, indien advies of onderzoek door derden of het openbaar ministerie nodig is.

De wettelijke beslistermijn begint op de dag van ontvangst van de aanvraag en loopt door totdat op de aanvraag is beslist. In die periode van zes maanden moeten alle handelingen hebben plaatsgevonden en moet de beslissing zijn genomen.

Op grond van de artikelen 24 eerste lid Vw en 3.104 Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb, zie Achtergrond onder 2.) kan de beschikking, waarbij de aanvraag om verlening van de verblijfsvergunning geheel of gedeeltelijk wordt ingewilligd, ook bekend worden gemaakt door uitreiking van het document, bedoeld in artikel 9 eerste lid, Vw, waaruit het rechtmatig verblijf op grond van artikel 8 onder a of b Vw blijkt. Volgens de informatie die de IND in het kader van dit onderzoek op 21 februari 2005 heeft verstrekt (zie het Verslag van bevindingen onder D.) wordt op de eerste aanvraag echter altijd een beschikking in schriftelijke vorm genomen. Daarna wordt de vreemdeling door de burgemeester van de gemeente waar hij woon- of verblijfplaats heeft, opgeroepen voor het uitreiken van het verblijfsdocument (zie hierna ook in paragraaf E.).

Ook de aanvraag tot wijziging van de beperkingen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd of tot toetsing aan het gemeenschapsrecht moet bij de gemeente worden ingediend. Bij de gemeente vindt tevens de registratie van de vreemdelingen plaats en worden de stickers "Verblijfsaantekeningen Algemeen" en "Verblijfsaantekeningen voor Gemeenschapsonderdanen" uitgereikt.

Een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd moet schriftelijk worden ingediend bij de IND in Zwolle.

2. TEN AANZIEN VAN HET NIET IN BEHANDELING NEMEN VAN DE AANVRAAG

1. Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers jegens bestuursorganen door die bestuursorganen worden gehonoreerd. Dit brengt mee dat indien een burger zich met een aanvraag richt tot een bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de behandeling van deze aanvraag, het bestuursorgaan adequate actie moet ondernemen met betrekking tot deze aanvraag.

2. Zoals hiervóór in subparagraaf C.1. is uiteengezet, behoort een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning regulier of een aanvraag om wijziging van de beperkingen van de verblijfsvergunning, met ingang van 13 april 2004 te worden ingediend bij de gemeente. De gemeente zendt de aanvraag vervolgens door naar de IND, die op de aanvraag beslist.

3. In de zaak van verzoeker Ab. was de aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning op 15 januari 2004 naar de IND gezonden. Nadat hij op 27 april 2004 had geklaagd dat hij nog niets van de IND had vernomen, liet de IND op 24 september 2004 weten dat er geen rechtsgeldige aanvraag was ingediend. Een aanvraag diende immers na 13 april 2004 te worden ingediend bij de gemeente. Vervolgens liet de IND weten dat verzoeker de aanvraag alsnog in persoon bij de gemeente moest indienen en retourneerde de originele stukken terzake van de aanvraag. Verzoeker kon zich niet in de reactie van de IND vinden en klaagde hierover bij de Nationale ombudsman.

4. Ook in de zaak van verzoeker H. had verzoeker een aanvraag, ditmaal om wijziging van de beperking van zijn verblijfsvergunning, op 8 april 2004 direct naar de IND gestuurd. De IND zond de aanvraag op 27 april 2004 retour naar verzoeker met een verwijzing naar de gemeente. Op de klacht van verzoeker over deze gang van zaken liet de IND weten dat gezien de veranderde regelgeving geen andere mogelijkheid bestond dan verzoeker opnieuw naar de gemeente te verwijzen om de aanvraag in te dienen. De IND deelde verder mee dat de overdracht van taken van de vreemdelingendiensten naar de IND en de gemeenten ondanks de betrachte zorgvuldigheid toch tot verwarring kon hebben geleid en bood excuses aan voor het ongemak. Verzoeker wendde zich met zijn klacht tot de Nationale ombudsman omdat hij niet tevreden was met de reactie op de klacht.

5. De minister heeft in haar reactie op beide klachten laten weten dat zij deze gegrond achtte. Vóór 13 april 2004 was de plaats van indiening van een dergelijke aanvraag de vreemdelingendienst. Vanaf 13 april 2004 is de plaats van indiening van verblijfsaanvragen de gemeente. Dit liet volgens de minister onverlet dat een schriftelijk rechtstreeks bij de IND ingediende verblijfsaanvraag moet worden aangemerkt als een (onvolledige) aanvraag. Volgens de minister is de IND immers het tot behandelen van de aanvraag bevoegde bestuursorgaan. De minister concludeerde dat in beide zaken alsnog als datum van de aanvraag de datum van de ontvangst van de aanvraag door de IND zou worden gehanteerd. De minister liet tevens weten dat de IND bezig was om het werk-

proces ten aanzien van schriftelijk ingediende aanvragen af te stemmen, opdat deze aanvragen in het vervolg op de juiste wijze zouden worden behandeld.

In de zaak H. liet de minister weten dat volgens haar artikel 2:3 Awb in het geheel niet van toepassing was, omdat de IND het tot behandeling van aanvragen om een verblijfsvergunning bevoegde orgaan is. De IND past artikel 2:3 Awb in het algemeen toe op geschriften tot behandeling waarvan kennelijk een ander bestuursorgaan bevoegd is, aldus de minister.

6. Zoals de minister heeft erkend, was het niet juist dat de IND in deze zaken de aanvraag aan de verzoekers heeft teruggezonden.

In de artikelen 3.101 Vb en 3.33a VV is bepaald dat de aanvraag bij de gemeente moet worden ingediend, en niet bij de IND. Vóór 13 april 2004 was de plaats van indiening de vreemdelingendienst. Dit betekent dat nu bij wettelijke regeling is bepaald wat de plaats is van indiening, uit artikel 4:1 van de Awb (zie Achtergrond onder 5.) volgt dat hoewel de IND het bevoegde bestuursorgaan is, de aanvraag moet worden ingediend bij de gemeente (en voorheen bij de vreemdelingendienst). De IND is wel bevoegd om een rechtstreeks ingediende aanvraag meteen te behandelen, maar is daartoe niet verplicht. Nu de IND is belast met de behandeling van verblijfsaanvragen mochten verzoekers verwachten dat de IND de rechtstreeks aan de IND gezonden aanvraag ofwel meteen in behandeling zou nemen, ofwel de aanvraag op grond van artikel 2:3 Awb onverwijld zou doorzenden, vóór 13 april 2004 aan de vreemdelingendienst en na die datum aan de gemeente.

Niet kan worden ingezien dat er sprake was van een niet-rechtsgeldige aanvraag. Het feit dat er volgens de IND gebreken aan de aanvraag kleefden, brengt mee dat betrokkene in de gelegenheid diende te worden gesteld deze gebreken te herstellen. In het kader van het bieden van "herstel verzuim" kan de gemeente betrokkene oproepen om stukken over te leggen en om leges te betalen.

Door in eerste instantie geen actie te ondernemen heeft de IND in beide zaken gehandeld in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Als gevolg hiervan heeft de behandeling van de aanvragen door de IND zware vertraging opgelopen waardoor de beslissing niet binnen de wettelijke beslistermijn werd genomen. In de zaak van verzoeker Ab. komt daar nog bij dat de IND de aanvraag negen maanden had laten liggen voordat hij verzoeker berichtte dat de aanvraag niet in behandeling zou worden genomen.

De onderzochte gedraging is in beide gevallen niet behoorlijk.

3. TEN AANZIEN VAN DE LANGE DUUR VAN DE BEHANDELING VAN DE AANVRAAG

1. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat een bestuursorgaan slagvaardig en met voldoende snelheid dient op te treden. Uit het vereiste van voortvarendheid vloeit voort dat de overheid zich in beginsel aan de wettelijke termijnen moet houden. Op grond van artikel 25 Vw (zie Achtergrond onder 1.) is de wettelijke beslistermijn om op een aanvraag te beslissen, zes maanden. Omdat wettelijke termijnen vaak de minimumeisen van

voortvarendheid formuleren, betekent afdoening binnen zes maanden geen garantie dat voortvarend is gehandeld.

2. Aangezien in de meeste gevallen al een intensieve toets heeft plaats gevonden in het kader van de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), behoeft de behandeling van de aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning, afgezien van bijzondere gevallen, niet veel tijd in beslag te nemen. De Nationale ombudsman heeft dan ook met instemming kennis genomen van de mededeling van de minister in het Plan van aanpak van 12 juli 2004 (hiervóór vermeld in paragraaf B.) dat binnen de IND maatregelen waren genomen waardoor de processturing was verbeterd en de productiecapaciteit was uitgebreid. De eenvoudige aanvragen van vreemdelingen die een verblijfsvergunning aanvragen nadat ze met een mvv zijn ingereisd, en aanvragen in het kader van arbeid in loondienst en studie kon de IND volgens de minister inmiddels versneld behandelen.

3. Ook bij andere aanvragen waarbij nog wel een uitgebreide toets moet plaats vinden kunnen redenen zijn om de aanvraag versneld in behandeling te nemen.

In de zaak van verzoeker A., van Portugese nationaliteit, speelde het volgende. De gemachtigde van verzoeker A. gaf in het verzoekschrift van 1 juni 2004 aan dat verzoeker op 10 september 2003 bij de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Rotterdam-Rijnmond een aanvraag had ingediend om verlening van een verblijfsvergunning met als doel medische behandeling. De gemachtigde schetste daarbij de omstandigheden waarin verzoeker verkeerde. Verzoeker was psychiatrisch patiënt. De sociale dienst had zijn uitkering stopgezet, zodat hij niet meer via het ziekenfonds verzekerd was, en deze verzekering was nodig om aan zijn medicatie te komen. Tot nu toe had een ziekenhuis de medicatie gratis verstrekt, maar het was onbekend hoe lang dit ziekenhuis hiertoe nog bereid was.

4. In zaken waarin een langere beslistermijn dan gemiddeld nodig is, bijvoorbeeld omdat advies moet worden gevraagd aan het Bureau Medisch Advisering (BMA), moet dit tijdig worden onderkend. Het is immers vooraf voorzienbaar dat het vragen van een dergelijk advies enige tijd kost, zodat de IND binnen de wettelijke beslistermijn de procedure zodanig moet inrichten dat de aanvraag binnen deze termijn wordt afgehandeld. Daarbij moet ook in het oog worden gehouden in welke omstandigheden de aanvrager verkeert, bijvoorbeeld of de aanvrager medicijnen nodig heeft en (nog) verzekerd is tegen ziektekosten, of hij nog enige inkomsten of onderdak of (medische) verzorging heeft.

5. De minister achtte de klacht van verzoeker A. gegrond. De IND had de aanvraag van 10 september 2003 op 8 december 2003 ontvangen. Pas nadat de Nationale ombudsman zich tot de IND wendde, op 4 juni 2004, was het dossier op 14 juni 2004 in behandeling genomen. Op dat moment was de wettelijke beslistermijn al verstreken. De oorzaak hiervan was dat verzoekers aanvraag was blijven liggen als gevolg van opgelopen behandeltermijnen van aanvragen om verblijfsvergunningen regulier. Vervolgens had de IND op 14 juni 2004 verzoekers gemachtigde om een nieuwe toestemmingsverklaring gevraagd, omdat de bij de aanvraag gevoegde toestemmingsverklaring van 10 september 2003 inmiddels ouder was dan zes maanden. Nadat de nieuwe toestem-

mingsverklaring op 22 juli 2004 was ontvangen, had de IND het BMA om advies gevraagd, en daarbij om een versnelde behandeling gevraagd. Daarbij was verzocht om een antwoord vóór 1 september 2004, in plaats van de gebruikelijke termijn van drie maanden. De minister zegde toe om binnen vier weken na ontvangst van dit advies een beslissing op de aanvraag te nemen, dan wel een concrete vervolgstap te zetten. Vervolgens bleek echter dat het BMA-advies pas op 4 november 2004 was ontvangen, bijna twee maanden na de gevraagde datum, en één maand na de gebruikelijke termijn van drie maanden. Uiteindelijk heeft de IND op 3 december 2004 op de aanvraag beslist, waarbij deze werd afgewezen.

6. Na ontvangst van de aanvraag op 8 december 2003, heeft de behandeling bijna één jaar geduurd. De IND heeft er geen rekening mee gehouden dat de behandeling van een aanvraag om medische behandeling veel tijd in beslag neemt en heeft de behandeling niet voortvarend ter hand genomen. In tegendeel, de aanvraag heeft negen maanden stil gelegen voordat een aanvang met de behandeling werd gemaakt. De IND heeft hiermee bepaald geen blijk gegeven van rekenschap van bovenschetste moeilijke omstandigheden waarin verzoeker verkeerde.

Bovendien hadden de bij de aanvraag gevoegde stukken een beperkte geldigheidsduur, en hadden deze hun geldigheidswaarde verloren omdat de IND de aanvraag niet binnen de wettelijke beslistermijn had behandeld. Hiermee heeft het niet voortvarend handelen van de IND als gevolg gehad dat verzoeker weer voor nieuwe stukken moest zorgen.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

D. AANVRAAG OM VERLENGING VAN EEN VERBLIJFSVERGUNNING

1. DE PROCEDURE

Een aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd moet worden ingediend bij de IND in Zwolle. Deze procedure verloopt geheel schriftelijk. De aanvraag kan niet in persoon worden ingediend.

De IND zendt de vreemdeling drie maanden vóór het verstrijken van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning een aanvraagformulier toe, waarmee de vreemdeling kan verzoeken om verlenging van de geldigheidsduur van zijn verblijfsvergunning.

De IND int namens de minister de leges die zijn verschuldigd voor de afdoening van de aanvraag. Voor een aanvraag om verlenging van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, bedragen de leges € 285.

De IND zendt de aanvraag om verlenging in kopie aan KPMG met vermelding van het locatienummer van de IND, de personalia van de aanvrager, het adres, de geboortedatum, het dossiernummer, de aanvraagdatum alsmede het te innen bedrag. Binnen drie dagen zendt KPMG een factuur met een acceptgiro aan de aanvrager. Deze brief geldt meteen als ontvangstbevestiging van de aanvraag. De aanvrager krijgt vervolgens de gelegenheid om binnen vier weken het bedrag te voldoen. Is het bedrag dan nog niet

betaald dan verzendt KPMG een aanmaning om alsnog binnen twee weken te betalen. Deze aanmaning geldt als het bieden van gelegenheid tot herstel van verzuim.

Na ontvangst van het legesbedrag zendt KPMG de betalingsbevestiging normaal gesproken per post aan de IND. Nadat deze bevestiging is ontvangen behandelt de IND de aanvraag verder.

De wettelijke beslistermijn voor een aanvraag om verlenging bedraagt evenals de termijn voor het beslissen op een eerste aanvraag, zes maanden (artikel 25, eerste lid onder b. Vw). Ook deze termijn kan met ten hoogste zes maanden worden verlengd, indien advies of onderzoek door derden of het openbaar ministerie nodig is (artikel 25, tweede lid Vw).

De vreemdeling aan wie het is toegestaan om na het verstrijken van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning in Nederland te verblijven hangende de beslissing op zijn verlengingsaanvraag, kan als bewijs van zijn rechtmatig verblijf een sticker met een verblijfsaantekening verkrijgen. De vreemdeling kan deze sticker uitsluitend verkrijgen door telefonisch een afspraak te maken via de infolijn van de IND. De medewerker van de IND bepaalt vervolgens wanneer en bij welk van de visumloketten in Nederland de vreemdeling de sticker kan krijgen. Onder bepaalde voorwaarden kan ook een retourvisum worden verstrekt aan de vreemdeling die in afwachting is van een nieuw verblijfsdocument en tijdelijk naar het buitenland wil reizen. Ook hiervoor dient via de infolijn een afspraak gemaakt te worden bij een visumloket.

De inwilligende verlengingsbeslissing wordt bekend gemaakt door uitreiking van het verblijfsdocument. Er gaat dan geen aparte schriftelijke beschikking uit. De uitreiking van het verblijfsdocument moet worden beschouwd als het moment van inwilliging. In gecompliceerde zaken wordt wel een beschikking op schrift gesteld.

Voor een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd geldt dezelfde aanvraagprocedure als voor een verlengingsaanvraag. Ook deze aanvraag moet schriftelijk worden ingediend bij de IND in Zwolle.

De leges voor de afdoening van de aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd, bedragen € 890.

2. TEN AANZIEN VAN DE LANGE DUUR VAN DE BEHANDELING VAN DE AANVRAAG

1. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Zoals hiervóór in subparagraaf C.3. is overwogen, biedt afdoening binnen de wettelijke termijn van artikel 25 Vw van zes maanden, geen garantie dat voldoende voortvarend is gehandeld.

2. In het geval van een aanvraag om verlenging van een verblijfsvergunning behoort de IND de procedure zodanig in te richten dat de vreemdeling in beginsel over zijn nieuwe verblijfsdocument beschikt, direct aansluitend op het oude verblijfsdocument. Wanneer dit niet het geval is, kunnen er immers problemen ontstaan voor vreemdelingen om aan

te tonen dat zij rechtmatig in Nederland verblijven, met alle gevolgen van dien, zoals hiervóór is vermeld in paragraaf B.

3. Twaalf verzoekers hebben geklaagd over de lange duur van de behandeling van de aanvraag om verlenging van de verblijfsvergunning.

4. De IND hanteert sinds 13 april 2004 de volgende werkwijze: uiterlijk drie maanden voordat de geldigheid van de oude verblijfsvergunning verstrijkt, zendt de IND de vreemdeling een aanvraagformulier toe, waarmee de vreemdeling de aanvraag moet indienen. In de toelichting bij het formulier staat dat het verzoek tenminste acht weken voordat de verblijfsvergunning vervalt, moet worden ingediend, en dat de aanvrager er rekening mee moet houden dat de beoordeling van de aanvraag en het aanmaken van het document enkele weken in beslag neemt.

5. Deze werkwijze brengt mee dat normaal gesproken de aanvraag binnen drie maanden moet zijn behandeld en het verblijfsdocument moet zijn uitgereikt. Hierbij is aangenomen dat alle gegevens zijn verstrekt en de leges binnen vier weken zijn betaald, zodat geen herstel van verzuim nodig is, waarmee de behandeltermijn wordt verlengd.

De minister heeft in de zaken van verzoeker S. en verzoekster C. (zie ook hierna in subparagraaf D.3.) aangegeven dat het streven is om een aanvraag om verlenging binnen drie maanden te behandelen, wanneer tenminste tijdig de leges zijn betaald.

6.1. De werkwijze van de IND dat een aanvrager een aanvraagformulier drie maanden voor het verlopen van het oude verblijfsdocument krijgt toegezonden, is de keuze geweest van de minister. Daar waar de minister de keuze heeft gemaakt om een procedure op een bepaalde manier in te richten, houdt dit in dat deze procedure ook daadwerkelijk zo moet worden uitgevoerd. De aanvragers moeten er op kunnen vertrouwen dat zij dit formulier ook tijdig krijgen toegezonden van de IND. De aanvragers kunnen immers niet meer, zoals voorheen bij de vreemdelingendiensten wel het geval was, in persoon een aanvraag indienen bij een loket, waar zij eventueel op eenvoudige wijze zelf een aanvraagformulier gratis konden afhalen. Daarbij komt dat na de wijziging van de verlengingsprocedure, de IND bij een eerste verlengingsaanvraag uit eigen beweging informatie moet verstrekken aan de aanvragers over de manier waarop de aanvraag moet worden ingediend. Zij hoeven niet zelf te gaan uitzoeken hoe zij aan een aanvraagformulier kunnen komen.

6.2. De minister is van mening dat het zenden van een aanvraagformulier slechts plaatsvindt uit een oogpunt van dienstverlening, en dat het onverhoopt niet hebben ontvangen van het aanvraagformulier niet afdoet aan de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling voor de tijdige indiening van de aanvraag. Zij heeft dit laten weten in de zaken C., Si., en L.R., en heeft daartoe verwezen naar de Vreemdelingencirculaire 2000, B1/4.1.1.10 (zie Achtergrond onder 5.)

6.3. Zoals hiervóór is vermeld, is het echter de eigen keuze geweest van de minister om de procedure zo in te kleden dat een aanvrager het formulier standaard krijgt toege-

stuurd. Vreemdelingen mogen er in beginsel op vertrouwen dat de procedure aldus zal plaatsvinden. Het is dan niet juist om vervolgens af te wijken van deze procedure en de gevolgen daarvan geheel voor rekening te laten komen van de vreemdeling met de mededeling dat het de eigen verantwoordelijkheid is van de vreemdeling om niet te wachten tot hij het aanvraagformulier heeft ontvangen. Het staat uiteraard buiten discussie dat het de eigen verantwoordelijkheid is van de vreemdeling om het aanvraagformulier zelf in te vullen en op te sturen.

6.4. Een voorbeeld van een zaak waarin de IND een aanvraagformulier had moeten toesturen, is het geval van verzoeker V. Daarnaast had de IND overigens ook informatie moeten verstrekken over de stand van zaken. Zie ook hierna subparagraaf D.3.

7.1. Over de termijn waarbinnen een aanvraag kan worden ingediend, heeft de minister in de zaak van verzoeker W. aangegeven dat er voor aanvragers geen verplichting bestaat om te wachten met het indienen van de aanvraag tot zij het aanvraagformulier hebben ontvangen. Aanvragen die zes maanden voor afloop van de geldigheidsduur worden ingediend, worden in behandeling genomen, aldus de minister. De IND heeft echter op 21 februari 2005 laten weten dat wanneer een aanvraag eerder dan drie maanden voor afloop van de geldigheidsduur wordt ingediend, de kans bestaat dat de aanvraag wordt afgewezen. Dit is het geval wanneer op het moment van beoordeling van de aanvraag nog niet kan worden getoetst of de aanvrager op het moment dat het oude document zal vervallen wel aan de voorwaarden voor verlenging voldoet.

7.2. Hierover wordt opgemerkt dat ook hier het uitgangspunt is dat het nieuwe document wordt uitgereikt direct aansluitend aan het oude document. De aanvragers mogen er op vertrouwen dat ook wanneer zij de aanvraag eerder dan drie maanden indienen, de IND deze aanvragen zodanig behandelt dat zij hun oude document tijdig krijgen uitgereikt, en dat de aanvraag niet al voor dat moment is afgewezen.

8.1. Voor een tijdige behandeling van de aanvragen om verlenging van een verblijfsvergunning regulier staat het buiten kijf dat de ontvangst van de aanvraag binnen enkele dagen wordt geregistreerd. Dit is immers een administratieve handeling die zo spoedig mogelijk moet worden uitgevoerd. Uit informatie van de IND op 21 februari 2005 is gebleken dat thans de interne afspraak bestaat dat de IND deze aanvragen binnen vijf dagen registreert in het geautomatiseerde systeem REGIS. Volgens de IND worden nagenoeg alle aanvragen binnen deze termijn ingeschreven.

8.2. Dit was echter bepaald nog niet het geval in de zaak S. De aanvragen van 2 april 2004 waren op 6 juli 2004 nog niet geregistreerd in het registratiesysteem. Dit gebrek aan voortvarendheid had tot gevolg dat de unit naturalisatie van de IND niet op de hoogte was dat een aanvraag was ingediend. Daardoor hadden verzoekers echtgenote en haar dochter op 6 juli 2004 een brief ontvangen van de unit naturalisatie dat de beslissing op het naturalisatieverzoek negatief zou zijn, omdat zij niet in het bezit waren van een geldige verblijfsvergunning. Dit leidde tot een klacht over onjuiste informatieverstrekking. De minister achtte deze klacht gegrond. Zie hierna verder in subparagraaf D.4. Door deze

aanvraag na twee maanden nog niet te hebben geregistreerd, heeft de IND in deze fase van de behandeling niet voortvarend gehandeld.

8.3. Twee voorbeelden van zaken waarin de aanvraag niet tijdig was geregistreerd, zijn de zaken Sr. en Ha. De aanvraag van verzoeker Ha. was pas na twee maanden geregistreerd.

Verzoeker Sr. had op 27 april 2004 een aanvraag ingediend, dertien dagen voordat zijn oude verblijfsdocument zou verlopen (op 10 mei 2004). Op 7 juni 2004 had verzoekers gemachtigde een fax aan de IND gezonden, waarin hij aangaf dat hij vijf maal de infolijn had gebeld, en geen contact had kunnen krijgen. Verzoeker had nog geen acceptgiro ontvangen. De minister gaf aan dat bellen naar de infolijn in verzoekers geval geen zin had gehad, omdat de aanvraag pas op 17 juni 2004 was ingevoerd in INDIS. Daarvóór had de IND nog niets met de aanvraag gedaan, vanwege de achterstanden bij de behandeling van aanvragen. De minister had daarbij erkend (zie hiervóór paragraaf B., punt 4.), dat de langere termijnen van de behandeling hadden geleid tot een slechte bereikbaarheid van de infolijn van de IND.

9.1. Na de registratie van de ontvangst van de aanvraag is het van belang dat de IND binnen enkele dagen aan KPMG verzoekt om aan de aanvrager een acceptgirokaart te zenden om de leges te betalen, en dat vervolgens KPMG deze acceptgirokaarten ook meteen verzendt. Ook dit is immers een administratieve handeling die zo spoedig mogelijk moet worden uitgevoerd. De aanvrager moet afwachten tot hij een acceptgirokaart krijgt toegezonden en kan niet meteen bij indiening van de aanvraag de leges betalen, zoals bij een eerste aanvraag wel het geval is. Daarbij komt dat de IND de procedure zo heeft ingekleed dat de begeleidende brief bij de acceptgiro ook meteen dienst doet als bevestiging van de ontvangst van de aanvraag.

9.2. In de hiervóór onder 8.3. genoemde zaak van verzoeker Sr. is dit niet gebeurd. Pas na acht weken, op 21 juni 2004 had de IND aan KPMG verzocht om een acceptgiro te verzenden, en KPMG had dit op 22 juni 2004 gedaan. Verzoekers gemachtigde had echter op 8 juni 2004 al laten weten dat verzoeker deze acceptgiro wilde hebben, of een brief van de IND waarin zijn legaal verblijf werd bevestigd, omdat verzoeker uiterlijk op 8 juni 2004 een bevestiging nodig had dat hij legaal in Nederland verbleef. Verzoeker had namelijk getracht via de infolijn om een “sticker verblijfsaantekening” in zijn paspoort te krijgen als bewijs van rechtmatig verblijf, maar hij kon pas over vier weken een afspraak maken, zie hierna in subparagraaf D.3. De minister gaf aan dat eind 2004 de termijn van verzending van de acceptgirokaarten vijf weken was, en dat het streven was dat per 1 januari 2005 de acceptgirokaarten na drie weken te verzenden, en uiteindelijk (zonder dat een termijn was genoemd) twee weken na ontvangst van de aanvraag de acceptgirokaarten te verzenden.

De minister liet in deze zaak weten dat haar niets bekend was van problemen en vertragingen bij KPMG. Ook in deze zaak had KPMG de opdracht om de leges te innen onverwijld uitgevoerd.

9.3. Dit betekent dat in elk geval in de periode dat verzoeker zijn aanvraag had gedaan (eind april 2004), de verzending van de acceptgirokaarten standaard niet tijdig gebeurde, en vervolgens de rest van het jaar 2004 evenmin. Enkele voorbeelden hiervan zijn: verzoeker V., die op 11 november 2004, ongeveer acht weken na indiening van de aanvraag, een acceptgiro had ontvangen; verzoekers W. en M. hadden twee maanden na indiening, een acceptgiro ontvangen; verzoekster L. had op 25 juni 2004, bijna vier maanden na indiening, een acceptgiro ontvangen; verzoekster L.R. had op 13 augustus 2004, vier maanden na indiening een acceptgiro ontvangen; verzoekster Si. had kort na 23 augustus 2004, zes maanden na indiening een acceptgiro ontvangen.

9.4. In het geval van verzoeker O. (zie ook hierna in subparagraaf D.3.) had de IND pas na vijf maanden een acceptgiro gestuurd om de leges te betalen, ondanks twee toezeggingen. Dit was bepaald niet tijdig. De minister liet weten dat ICT-problemen de oorzaak waren geweest van de lange duur van het verzenden van de acceptgiro. Verzoeker had op 5 mei 2004, drie maanden voor afloop van zijn oude verblijfsvergunning (op 7 augustus 2004) een aanvraag ingediend om verlenging van de geldigheidsduur van zijn verblijfsvergunning. Zijn arbeidscontract voor bepaalde tijd verliep ook omstreeks 7 augustus 2004, en zijn werkgever verlangde van hem een bewijs dat hij rechtmatig in Nederland verbleef. Dit arbeidscontract werd dan ook niet verlengd. Na verzoekers klacht bij de Nationale ombudsman had de IND op 12 oktober 2004 het verzoek gedaan aan de KPMG tot incasso van de leges. Verzoeker had op 19 oktober 2004 de leges betaald.

10. Al dan niet veroorzaakt door vertraging in de verschillende fasen van de behandeling van de aanvraag heeft in zeven zaken (de zaken van verzoeksters C., Si., L. en verzoekers A.E., Sr., Ha. en O.), deze behandeling langer geduurd dan de wettelijke termijn van zes maanden, zonder dat hiervoor een bijzondere reden was of de IND de termijn heeft verlengd. De minister heeft deze klachten gegrond geacht, omdat de wettelijke beslistermijn was overschreden. Hiermee heeft de IND niet voortvarend gehandeld.

11.1. In de vijf zaken waarin binnen deze termijn was beslist (de zaken van verzoekers S., W., M., V., en verzoekster L.R.), achtte de minister de klacht niet gegrond, omdat binnen de wettelijke termijn was beslist.

De minister heeft in de zaak L.R. laten weten dat met het toezenden van het aanvraagformulier betrokkene in de gelegenheid werd gesteld om drie maanden voor het verstrijken van de vergunning een aanvraag om verlenging in te dienen. Daarmee was niet beoogd om te garanderen dat er vervolgens binnen die drie maanden zou worden beslist. Dat nam echter niet weg dat de IND er zeker naar streefde om voor het verstrijken van de geldigheidsduur te beslissen. Voor de gevallen waarin dat niet lukte, kon de vreemdeling een sticker "Verblijfsaantekening Algemeen" krijgen (zie ook hierna in subparagraaf D.3.).

11.2. Het past echter niet in de hiervóór onder 4. genoemde door de minister voorgeschreven werkwijze om zich te beroepen op de wettelijke beslistermijn van zes maanden.

Immers, daar waar de IND drie maanden voor het verstrijken van de geldigheidsduur van de verblijfvergunning het aanvraagformulier toezendt, brengt dit mee dat de IND de aanvraag ook binnen deze termijn behandelt, uitzonderingen daargelaten. De IND behoort immers niet een vreemdeling standaard enige maanden niet te laten beschikken over zijn verblijfsdocument. Dit klemt temeer omdat daar waar de aanvrager een substantieel (en in beginsel kostendekkend) bedrag aan leges moet betalen voor de behandeling van de aanvraag, deze ook mag verwachten dat daar tegenover staat dat het verblijfsdocument op tijd wordt uitgereikt.

12.1. In de vijf zaken waarin de minister de klacht niet gegrond achtte, zijn de volgende termijnen aan de orde geweest:

- In de zaak S. was na vijf maanden beslist, bijna drie maanden nadat het oude document was verlopen, maar liet de minister in haar reactie, zes maanden na indiening van de aanvraag, niet weten dat de documenten al waren uitgereikt, zodat wordt aangenomen dat de beslissing niet binnen de wettelijke termijn was bekend gemaakt;
- in de zaak W. was na vijf en een halve maand het document uitgereikt, ruim drie maanden nadat het oude document was verlopen;
- in de zaak M. was na vijf maanden het document door de gemeente ontvangen, drie maanden nadat het oude document was verlopen. Onbekend is wanneer het verblijfsdocument is uitgereikt;
- in de zaak L.R. was na vijf maanden op de aanvraag beslist, drie maanden nadat het oude document was verlopen. Onbekend is wanneer het verblijfsdocument is uitgereikt.
- in de zaak V. was na bijna drie en een halve maand het document uitgereikt. Echter in deze zaak was het verblijfsdocument op de aanvraag tot verlening van een verblijfvergunning nooit uitgereikt, en had betrokkene een jaar en zeven maanden niet beschikt over een document, zie verder hierna onder 14.

12.2. In alle vijf zaken hebben de verzoekers buiten hun schuld hun verblijfsdocument niet aansluitend aan het oude document gekregen. Daarbij hebben zij (met uitzondering van de zaak V.) hun aanvraag ongeveer twee maanden voor het verlopen van hun oude document ingediend, zoals de IND in de begeleidende brief bij het aanvraagformulier had aangegeven. In deze zaken heeft de IND onvoldoende voortvarendheid betracht. Het feit dat de oorzaak van de langdurige behandeltermijnen, zoals de IND onder meer in de zaak L.R. heeft laten weten, grotendeels gelegen was in de overname van de taken van de vreemdelingendiensten op 1 april 2004 en in ICT-problemen vormt hiervoor weliswaar een verklaring maar geen rechtvaardiging.

De onderzochte gedraging is in alle twaalf gevallen op dit punt niet behoorlijk.

13. Ten overvloede wordt nog het volgende opgemerkt:

In het Vreemdelingenbesluit is rekening gehouden met documenten die erg laat worden uitgereikt. Immers, op grond van artikel 3.67, tweede lid, Vreemdelingenbesluit 2000 (zie Achtergrond onder 2.), kan in afwijking van artikel 3.57 Vb een verblijfvergunning worden verleend of verlengd met een langere geldigheidsduur wanneer de geldigheidsduur van

het uit te reiken document op het moment van verstrekking alweer zou zijn geëindigd. De IND heeft op 21 februari 2005 op de vraag of een verblijfsvergunning met een langere geldigheidsduur ook kon worden verstrekt wanneer het document op het moment van uitreiking nog enkele weken of maanden geldig was, laten weten dat van deze bepaling niet kan worden afgeweken. De IND heeft de volgende gedragslijn ontwikkeld: op het moment waarop wordt beslist, wordt gekeken of de vergunning nog minstens drie maanden geldig is. Wanneer dit niet het geval is, wordt meteen een verblijfsvergunning voor twee jaar verleend vanaf de datum van aanvraag, dan wel vanaf de datum waarop de oorspronkelijke vergunning haar geldigheid heeft verloren.

14. In twee zaken heeft de IND deze gedragslijn niet gevolgd.

14.1. In de zaak V. heeft de IND na de beschikking van 8 april 2004 op de aanvraag van 27 mei 2003 blijkbaar niet gezien dat het document nog maar ruim zes weken geldig was. Immers, de IND heeft vervolgens twee weken later een fotokaart aan verzoekers adoptiefzoon toegezonden voor de bestelling van zijn verblijfsdocument. Op de verzoeken om voorrang om het document uit te reiken van na 27 mei 2004 heeft de IND niet gereageerd. Evenmin heeft de IND verzoekers adoptiefzoon een aanvraagformulier voor verlenging toegezonden. Pas tijdens een interventie van de Nationale ombudsman in september 2004 bleek de IND dat het verblijfsdocument niet kon worden uitgereikt, omdat dit niet meer geldig was. Uiteindelijk werd, op de aanvraag om verlenging van medio september 2004, eind december 2004 een verblijfsdocument uitgereikt. Verzoekers adoptiefzoon leed geestelijk zeer onder de situatie. Bovendien kon hij niet verder met zijn opleiding, omdat hij geen tentamens kon doen. Op het moment dat hij zijn verblijfsdocument ontving, was het nog maar vijf maanden geldig.

In dit geval had de IND aanleiding moeten zien om verzoeker tegemoet te komen in de kosten die hij heeft moeten maken omdat de IND niet op grond van bovengenoemde gedragslijn meteen een verblijfsvergunning voor twee jaar heeft verstrekt.

14.2. Ook aan verzoeker P.A. (zie hierna paragraaf E.) had de IND meteen voor twee jaar een verblijfsvergunning moeten verlenen. Immers, verzoeker kreeg op 20 juli 2004 een document uitgereikt dat nog ruim een maand geldig was, te weten tot 25 augustus 2004. Technische problemen waren hiervan grotendeels de oorzaak. De IND had op 13 april 2004 de bestelling gedaan, maar de Sdu had deze bestelling pas op 30 juni 2004 ontvangen. Weliswaar was op het moment van de bestelling van de IND het document nog vier maanden geldig, maar de technische problemen die hebben veroorzaakt dat het document vervolgens ruim drie maanden later aan verzoeker kon worden uitgereikt, mogen niet worden afgewenteld op verzoeker. Door dit wel te doen heeft de IND dan ook niet juist gehandeld.

Ook in dit geval had de IND aanleiding moeten zien om verzoeker tegemoet te komen in de kosten die hij heeft moeten maken omdat de IND niet op grond van bovengenoemde gedragslijn meteen een verblijfsvergunning voor twee jaar heeft verstrekt.

Daarom zal op dit punt de aanbeveling worden gedaan om met verzoekers in overleg te treden over het vergoeden van de kosten die zij hebben gemaakt doordat zij een aan-

vraag moesten indienen omdat hen niet meteen een verblijfsvergunning voor twee jaren was verleend.

3. TEN AANZIEN VAN HET TREFFEN VAN MAATREGELEN

1. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.

Wanneer van het bestuursorgaan mag worden verlangd dat maatregelen worden genomen omdat burgers in hun belangen zijn getroffen, brengt het redelijkheidsvereiste mee dat geen sprake mag zijn van willekeur.

2. Zoals hiervóór in de vorige subparagraaf is vermeld, heeft de IND het voortvarendheidsvereiste stelselmatig niet nageleefd, met als gevolg dat grote groepen aanvragers in hun belangen zijn getroffen. Van de IND kan dan ook in redelijkheid worden verwacht dat hij passende maatregelen neemt zodat de negatieve gevolgen hiervan voor de aanvragers zoveel mogelijk worden beperkt.

Een van de doelstellingen van de overdracht van de taken van de vreemdelingendienst aan de IND was om het reguliere toelatingsproces sneller, beter en doelmatiger te laten verlopen. Echter, na de overdracht van taken op 13 april 2004 konden grote groepen vreemdelingen buiten hun schuld niet beschikken over hun nieuwe verblijfsdocument, direct aansluitend aan het oude document. Dit betekent dat de IND maatregelen moest nemen om een oplossing te bieden voor de problemen van de aanvragers.

3. Op grond van de huidige regelgeving (artikel 3.3. Vreemdelingenbesluit 2000, zie Achtergrond onder 2.) kan een vreemdeling aan wie het is toegestaan om in Nederland te verblijven wanneer de geldigheidsduur van het oude verblijfsdocument is verlopen en nog niet op de verlengingsaanvraag is beslist, als bewijs van rechtmatig verblijf een sticker met een verblijfsaantekening in het paspoort laten plaatsen. Ook kan hij vragen om een terugkeervisum wanneer een reis naar het buitenland nodig is. Met een terugkeervisum kan de toegang tot Nederland na een reis in het buitenland worden gewaarborgd. Een sticker of een visum kon worden aangevraagd bij een van de twee visumloketten van de IND Rijswijk en Zwolle. Daartoe moet via de infolijn een afspraak worden gemaakt. De infolijn was echter in de zomer van 2004 verminderd bereikbaar, zie hiervóór paragraaf B., punt 4.

4. Deze reguliere voorziening is echter alleen voldoende indien het gaat om een uitzonderingssituatie (bijvoorbeeld wanneer vreemdelingen niet hun aanvraag op tijd hadden aangevraagd) waarin het niet aan de IND te wijten is dat de vreemdeling niet tijdig over zijn nieuwe document beschikt, en dus een sticker en eventueel ook een terugkeervisum nodig heeft voor een reis naar het buitenland. Sinds medio 2004 gaat het echter om een grote groep mensen, aangezien de IND er stelselmatig niet in is geslaagd om op een aanvraag op een zodanig tijdstip te beslissen dat de aanvrager het verblijfsdocument direct aansluitend aan het oude document kon bezitten. De IND heeft in augustus 2004 in ongeveer twaalfduizend zaken de bestelling gedaan voor een verblijfsvergunning. Daardoor beschikte een grote groep aanvragers buiten hun schuld niet vóór de zomervakantie

over een verblijfsvergunning en waren veel aanvragers genoodzaakt om een sticker of een terugkeervisum te halen.

5. Drie klachten, van verzoekers S., Sr. en B., betreffen de maatregelen van de IND. Daarnaast kwamen ook in de zaken van verzoekers L.R. en O. hun ongenoegen over de maatregelen van de IND naar voren.

6. Gelet op hetgeen hiervóór onder 4. is vermeld, was de IND genoodzaakt om maatregelen te nemen om de aanvragers tegemoet te komen. De IND heeft onder meer de volgende maatregelen genomen, aangekondigd in het Plan van aanpak van 12 juli 2004, zie hiervóór ook paragraaf B., en de brief van 19 juli 2004, zie Achtergrond onder 7:

1. één extra visumloket werd geopend, in Hoofddorp, waarbij de mogelijkheid om een visum te krijgen werd verruimd;
2. aanvragers konden op hun verzoek in plaats van een sticker in hun paspoort, een brief krijgen op grond van artikel 9 Vreemdelingenwet 2000, waarin was vermeld dat zij legaal in Nederland verbleven;
3. twaalfduizend zaken werden versneld behandeld, door op 13 mei 2004 aan deze aanvragers een geautomatiseerd aangemaakte brief te zenden;
4. vijf categorieën aanvragers, bijvoorbeeld diegenen die de geautomatiseerde brief van 13 mei 2004 hadden gekregen, konden gratis een terugkeervisum aanvragen.

ad 6.1. Een extra visumloket

6.1.1. Nadat de IND één extra locatie had geopend, in Hoofddorp, konden aanvragers bij drie visumloketten terecht. Wanneer het een standaardverzoek betrof, dat wil zeggen alleen een verzoek om een terugkeervisum, kon dit worden afgehaald in Hoofddorp. Wanneer dit verzoek een terugkeervisum en ook een verblijfsaantekening algemeen in het paspoort betrof, kon dit worden afgehaald in Rijswijk of Zwolle. Ook heeft de IND de maatregel genomen dat de mogelijkheid om een terugkeervisum te krijgen werd verruimd. Voorheen was dit alleen mogelijk in geval van een dringende reden, maar nu kon dit ook voor vakantie worden verkregen.

6.1.2. De klacht van verzoeker S. hield in dat zijn echtgenote en dochter van Brabant naar Zwolle moesten reizen, in plaats van naar Rijswijk. De minister achtte deze klacht niet gegrond, omdat aanvragers uit Brabant naar Hoofddorp of naar Zwolle konden reizen.

6.1.3. De minister kan niet in haar standpunt worden gevolgd.

Het hiervóór onder 1. genoemde redelijkheidsvereiste brengt mee dat de uitkomst niet onredelijk mag zijn voor bepaalde (groepen) personen.

Met het instellen van slechts drie plaatsen in het land waar de aanvragers terechtkunnen voor een visum of een sticker, is de IND de aanvragers niet voldoende tegemoet gekomen. Dit geldt vooral degenen die beneden de grote rivieren wonen. Gelet op de reistijd die hiermee voor een grote groep aanvragers gemoeid is geweest, moet dit zeker voor hen worden gezien als een onevenredige belasting. Hierbij wordt in aanmerking geno-

men dat de vreemdelingen vroeger bij de vreemdelingendiensten een sticker en een terugkeervisum konden halen. Op grond van het voorgaande had de IND maatregelen moeten nemen zodat de grote groep aanvragers op een eenvoudige en snelle manier een verblijfsaantekening en een terugkeervisum kon krijgen. Van de IND had dan ook mogen worden verwacht dat voor dit doel was gezorgd voor bijvoorbeeld een meer evenwichtige spreiding van de locaties in het land. De IND is verzoeker onvoldoende tegemoet gekomen.

6.1.4. Ook verzoeker B. (zie ook hierna onder punt 6.3.4. en in paragraaf E.) en verzoekster L.R. hebben hun ongenoegen geuit over het ongemak dat de aanvraag om een terugkeervisum mee bracht, onder andere door de telefoonkosten, reiskosten, en omdat een vrije dag moest worden opgenomen.

Ad 6.2. De artikel 9 Vw verklaring

6.2.1. De IND ging over tot het verzenden van een brief op grond van artikel 9 Vw. Met deze brief kon de vreemdeling rechtmatig verblijf aantonen.

Het redelijkheidsvereiste brengt hier mee dat met de maatregel voldoende aan de getroffen tegemoet wordt gekomen. Met deze brief is de IND gedeeltelijk tegemoet gekomen aan de problemen om rechtmatig verblijf aan te tonen. De aanvragers behoeften immers niet naar een visumloket te reizen om een verblijfsaantekening in het paspoort te laten plaatsen. De brief heeft echter niet dezelfde werking als een verblijfsaantekening in het paspoort, omdat deze niet is gekoppeld aan een identiteitsbewijs, wat bij een sticker in een paspoort wel het geval is.

6.2.2. De klacht van verzoeker Sr. (zie ook hiervóór in subparagraaf D.2.) betrof dat hij een bewijs van rechtmatig verblijf nodig had. Weliswaar had hij zijn aanvraag van 27 april 2004 pas 13 dagen voor het verstrijken van de geldigheidsduur van zijn oude document ingediend, maar dit nam niet weg dat hij in juni 2004 in de situatie verkeerde dat hij zijn rechtmatig verblijf moest aantonen, en dat een sticker in zijn paspoort pas na vier weken kon worden geplaatst. Hij had uiteindelijk pas op 8 november 2004 een verklaring gekregen op grond van artikel 9 Vw. Op dat moment had de gemeente het verblijfsdocument al ontvangen. De IND heeft dan ook nagelaten om een maatregel te treffen en heeft daarmee onvoldoende zorg gedragen voor een oplossing van verzoekers probleem.

6.2.3. Ook ten aanzien van verzoeker O. heeft de IND niet tijdig gezorgd dat deze aanvrager zijn rechtmatig verblijf kon aantonen tijdens behandeling van de aanvraag (zie ook hiervóór in subparagraaf D.2.). Verzoeker was inmiddels al zijn baan kwijtgeraakt omdat hij na 7 augustus 2004 zijn rechtmatig verblijf niet kon aantonen. In zijn geval had de IND de brief op grond van artikel 9 Vw., waarmee hij zijn rechtmatig verblijf zou hebben kunnen aantonen, fout geadresseerd, zodat hij die niet had gekregen. Uiteindelijk kon hij op 17 februari 2005 zijn verblijfsdocument ophalen, maar toen was de verblijfsaantekening in zijn paspoort al een maand verlopen, en had ook zijn tweede werkgever het arbeidscontract niet verlengd zonder bewijs van rechtmatig verblijf.

Ad 6.3. De versnelde behandeling

6.3.1. In de geautomatiseerd aangemaakte brief van 13 mei 2004 aan de aanvragers stond dat hun verblijfsvergunning was verlengd en dat werd overgegaan tot het bestellen van het document, en dat de aanvragers op een later moment hun verblijfsdocument zouden krijgen. Het redelijkheidsvereiste brengt ook hier mee dat met de maatregel voldoende aan de getroffen en tegemoet wordt gekomen.

Op grond van deze brief mochten de aanvragers er op vertrouwen dat de IND ook inderdaad in deze twaalfduizend zaken binnen enkele dagen de beslissing had verwerkt in het geautomatiseerde systeem en de bestelling voor een verblijfsdocument had gedaan, zodat zij over enkele weken over hun document konden beschikken.

Echter, zowel de registratie van de beslissingen in het geautomatiseerde systeem als de bestelling van het verblijfsdocument heeft in de meeste van deze twaalfduizend gevallen bijna vier maanden later, begin augustus 2004, plaatsgevonden. Evenmin was deze verblijfstitel verwerkt in de GBA. Informeren bij de infolijn of bij de gemeente leverde dan ook niet de bevestiging van rechtmatig verblijf op.

6.3.2. Ook was niet in de brief vermeld wat de geldigheidsduur van het verblijfsdocument was, onder welke beperking deze was verleend en welke arbeidsmarktaantekening van toepassing was. Daarnaast was deze brief niet handmatig ondertekend, hetgeen in een beschikking wel het geval is.

In de brief was vermeld dat het hier ging om een eenmalige inwilliging vooraf en dat achteraf zou worden beoordeeld of de verlenging terecht was. Ook stond daarin dat de brief in combinatie met het oude document tot 1 augustus 2004 geldig was. Hiermee werd expliciet de betrekkelijke waarde aangegeven van de inwilliging, wat aanleiding gaf tot twijfel over de juistheid van de verlenging. Deze tekst was overigens geheel overbodig, omdat in elke zaak achteraf kan worden getoetst of de beslissing juist is en vreemdeling nog wel aan de voorwaarden voldoet, en dat, indien dit niet het geval is, de verblijfsvergunning kan worden ingetrokken.

6.3.3. Doordat de beslissing niet tijdig was geregistreerd en de tekst twijfel oproep over de waarde van de inwilliging, heeft de brief van 13 mei 2004 niet het effect gehad van een inwilligende beslissing. Veel organisaties, waaronder werkgevers, hebben deze brief niet geaccepteerd als bewijs van rechtmatig verblijf, met alle gevolgen van dien. Overigens betrof het geen eenmalige inwilliging van de aanvraag omdat elke inwilliging per aanvraag nu eenmaal eenmalig is, maar een eenmalige actie van de IND.

Deze maatregel van de IND vormde dan ook een onvoldoende oplossing voor de problemen van de vreemdelingen om hun rechtmatig verblijf aan te tonen.

6.3.4. Verzoeker B. beriep zich er op dat de minister in de brief van 13 mei 2004 had laten weten dat zij zou overgaan tot het bestellen van zijn verblijfsdocument, zodat hij er op mocht vertrouwen dat hij kort na deze brief in het bezit zou worden gesteld van zijn document. De IND had de brief van 13 mei 2004 echter pas op 21 juli 2004 geregistreerd in het geautomatiseerde systeem. De minister had laten weten dat pas op het moment van bestelling werd bepaald welk verblijfsdoel, welke arbeidsmarktaantekening en welke

geldigheidsduur het verblijfsdocument diende te bevatten. Volgens de minister was echter in de brief vermeld dat het enige tijd kon duren voordat het verblijfsdocument bij de gemeente kon worden afgehaald, en was daarom niet bij B. de valse verwachting gewekt dat hij kort na de inwilligende beschikking zijn document zou krijgen. Verzoeker kon zijn document ophalen op 20 oktober 2004, vijf maanden na de brief van 13 mei 2004. Dit kan echter in redelijkheid niet meer worden beschouwd als “enige tijd”. De IND heeft hiermee onvoldoende zorg gedragen voor een oplossing van verzoekers probleem om zijn rechtmatig verblijf aan te tonen.

Ad 6.4. Het gratis verstrekken van een terugkeervisum

6.4.1. Een van de maatregelen van de IND betrof het gratis verstrekken van een terugkeervisum. Uit informatie van de IND op 21 februari 2005 is gebleken dat vijf categorieën aanvragers, bijvoorbeeld diegenen die de geautomatiseerde brief van 13 mei 2004 hadden gekregen, gratis een terugkeervisum konden aanvragen. Sinds 21 juni 2004 was als tijdelijke maatregel besloten dat vreemdelingen aan wie binnen de afgesproken doorlooptijd geen verblijfsdocument was verstrekt, ook in aanmerking kwamen. Dit betrof onder andere de aanvragers waar de aanvraag door achterstanden bij de unit Verlengingen al dan niet was ingevoerd (zie verslag van bevindingen onder D.). Het criterium om in aanmerking te komen voor een gratis terugkeervisum was dat men buiten eigen schuld niet in het bezit was van een verblijfsdocument. Als algemene voorwaarde werd gesteld dat de leges waren betaald.

6.4.2. De klacht van verzoeker B. houdt in dat de IND hem in april 2004 een bedrag van € 40 aan leges in rekening heeft gebracht voor het in behandeling nemen van een aanvraag om afgifte van een terugkeervisum, terwijl de IND hem geen leges in rekening bracht toen hij omstreeks 22 juni 2004 nogmaals een terugkeervisum aanvroeg. B. had op 13 februari 2004 zijn achtste aanvraag om verlenging van zijn verblijfsvergunning ingediend bij de vreemdelingendienst te Amsterdam. Zijn verblijfsvergunning verliep op 1 april 2004. De vreemdelingendienst had deze aanvraag meteen doorgezonden aan de IND. Op 23 maart 2004 had verzoeker de leges betaald. Hij had op 13 mei 2004 de geautomatiseerd aangemaakte brief ontvangen.

De minister achtte de klacht niet gegrond, omdat alleen na ontvangst van de brief van 13 mei 2004 de categorie personen die deze brief had ontvangen, gratis een terugkeervisum kon krijgen. Verzoeker had daarom het terugkeervisum dat hij op 22 juni 2004 had aangevraagd wel gratis gekregen, en het in april 2004 aangevraagde terugkeervisum niet.

6.4.3. Het redelijkheidsvereiste brengt, zoals hiervóór is overwogen, mee dat geen sprake mag zijn van willekeur.

De minister maakt ten onrechte een onderscheid tussen twee groepen aanvragers: zij die eerder hun aanvraag hebben ingediend omdat hun verblijfsvergunning op een eerdere datum verliep en daardoor vóór 13 mei 2004 een terugkeervisum nodig hadden, en diegenen waarvan de verblijfsvergunning ná 13 mei 2004 verliep en die dus pas na die datum een terugkeervisum nodig hadden. Immers, ook in deze eerstgenoemde groep

kunnen zich aanvragers bevinden die buiten eigen schuld niet in het bezit waren van een verblijfsdocument. De minister dient dan ook dit laatste criterium toe te passen bij de beoordeling of kosten in rekening gebracht moeten worden, ook in zaken waarin vóór 13 mei 2004 om een terugkeervisum is gevraagd.

Verzoeker had echter slechts zes weken voordat zijn verblijfsdocument zou verlopen de aanvraag ingediend. Deze termijn is te kort om te kunnen spreken van een verwijt aan de IND, gelet op zijn werkwijze. Om die reden was het niet onredelijk dat de IND leges in rekening heeft gebracht voor een terugkeervisum.

6.4.4. Verzoeker S. heeft er eveneens over geklaagd dat hij tweemaal een bedrag van € 40 aan leges moest betalen. De aanvraag was negen weken voor het verstrijken van de oude documenten ingediend. Omdat deze aanvraag op 2 april 2004 was ingediend, en de terugkeervisa in juli 2004 waren aangevraagd, vielen verzoekers echtgenote en haar dochter onder de categorie aan wie gratis een terugkeervisum werd verstrekt, en konden deze visa gratis worden afgehaald. De minister achtte de klacht op dit punt gegrond. Voor zover de leges waren betaald, kon een verzoek tot restitutie bij de IND worden ingediend.

7. Al met al moet worden geconcludeerd dat de IND onvoldoende maatregelen heeft genomen om de aanvragers tegemoet te komen in de problemen die zij ondervonden door het uitblijven van hun verblijfsdocument.

De onderzochte gedraging is in twee gevallen (verzoekers S. en Sr.) op dit punt niet behoorlijk.

De onderzochte gedraging is in één geval (verzoeker B.) behoorlijk.

4. TEN AANZIEN VAN DE INFORMATIEVERSTREKKING

1. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Dit impliceert onder meer de plicht om brieven van burgers te beantwoorden, een ontvangstbevestiging te sturen, en een tussenbericht te sturen indien de behandeling van een aanvraag langer duurt dan aanvankelijk was voorzien.

2. In een groot aantal van de verzoekschriften waarin verzoekers hebben geklaagd over de lange duur van de behandeling van hun aanvraag, of over het onvoldoende nemen van maatregelen, kwam naar voren dat zij evenmin tevreden waren over de informatieverstrekking over de behandeling van hun aanvraag. Hierna zal worden ingegaan op de informatieverstrekking bij de aanvraag, tijdens de behandeling van de aanvraag, en nadat de aanvraag is ingewilligd.

3. Verzoekers S., C., M. en L.R. hebben geklaagd over de informatieverstrekking door de IND.

4. Het is van groot belang dat de IND aan de aanvragers tijdig correcte informatie verstrekt over de te verwachten gemiddelde duur van de aanvraag, zodat de aanvragers ook weten wanneer zij het formulier uiterlijk moeten terugsturen, met het oog op het verkrijgen van het nieuwe verblijfsdocument direct aansluitend aan het oude document.

5. Sinds 13 april 2004 en in elk geval tot eind juni 2005 vermeldde de IND in de begeleidende brief bij het aanvraagformulier dat de behandeling ongeveer enkele weken in beslag zal nemen, en dat het gewenst is dat de aanvragers het aanvraagformulier acht weken voor het verlopen van het oude document indienen. De aanvragers mogen er dan op vertrouwen dat zij ook daadwerkelijk over acht weken over hun verblijfsdocument beschikken. Dit heeft weer gevolgen voor de termijn waarbinnen zij het formulier terugsturen. De aanvrager die drie maanden voor afloop van het oude document meent dat de behandeling enkele weken zal duren zal wellicht niet het aanvraagformulier meteen terugsturen, terwijl dit wel gewenst is, gelet op de termijn die de behandeling in werkelijkheid duurt.

6.1. Dit was bijvoorbeeld het geval in de zaak van verzoeker S. Hij had voor zijn echtgenote en haar dochter op 1 maart 2004 een aanvraagformulier ontvangen, waarbij was vermeld dat het gewenst was om de aanvraag acht weken voor afloop van het oude document in te dienen. Hij had dit op 2 april 2004 toegezonden, negen weken voordat de geldigheidsduur van de oude verblijfsvergunningen, op 8 juni 2004, zou verlopen. Op 6 mei 2004 had hij de leges betaald. Hij had er op vertrouwd dat de geldigheidsduur van de verblijfsvergunningen was verlengd voordat de oude documenten zouden verlopen. Deze informatie bleek echter niet juist te zijn. Immers, uiteindelijk waren pas op 1 september 2004 de verblijfsdocumenten besteld. Verzoekers echtgenote en stiefdochter hadden daardoor retourvisa nodig (zie hiervóór in subparagraaf D.3.). De minister had begrip voor zijn standpunt, en de IND trachtte ook de aanvragen binnen korte tijd af te handelen, maar zij achtte zijn klacht (zoals hiervóór in subparagraaf D.2. is vermeld) over de duur van de behandeling ongegrond, omdat binnen de wettelijke beslistermijn was beslist.

6.2. Ook verzoekster L.R. liet weten dat de IND het formulier eerder had moeten toesturen wanneer de behandeling langer duurde dan was aangegeven. Zij had erover geklaagd dat de minister had laten weten dat de beslistermijn zes maanden was, terwijl in de begeleidende brief bij het aanvraagformulier was vermeld dat de behandeling enige weken betrof. Deze informatie bleek niet juist te zijn. Zoals hiervóór is vermeld in subparagraaf D.2., nam de minister het standpunt in dat het zenden van het aanvraagformulier drie maanden voor afloop van het oude document, niet was beoogd om ook binnen deze termijn te beslissen.

6.3. Verzoekster C. klaagde er over dat in het begeleidende schrijven bij het toezenden van het aanvraagformulier van 2 februari 2004 was meegedeeld dat de behandeling enkele weken in beslag zou nemen, en dat de IND het formulier slechts drie maanden voor het verstrijken van de geldigheidsdatum van het oude document, op 6 mei 2004, had toegezonden. Zij had het formulier op 13 februari 2004 teruggezonden. De IND had

het verblijfsdocument op 28 juli 2004 besteld en op 16 augustus 2004 was het document uitgereikt. De minister achtte de klacht over de mededeling in de begeleidende brief over de termijn van behandeling gegrond. Deze mededeling wekte het vertrouwen op dat deze behandeling dan ook binnen enkele weken zou zijn afgerond. Volgens de minister zou de mededeling in deze standaardbrief worden gewijzigd. Ook in deze zaak heeft de IND niet de juiste informatie verstrekt.

Hoewel het eerder de voorkeur verdient dat het niet nodig is om deze informatie te wijzigen omdat de IND de aanvragen zodanig behandelt dat deze informatie juist is, dient de IND de reële termijn aan te geven waarbinnen de aanvraag wordt behandeld, en waar nodig de werkwijze hieraan aan te passen.

7. Zeker wanneer de IND er niet in slaagt om tijdig te beslissen, is het van groot belang dat de IND uit eigen beweging de aanvragers correct informeert. Ook dient de IND voldoende bereikbaar te zijn om deze informatie te kunnen verstrekken. Dit betreft niet alleen informatie over hun mogelijkheden om bijvoorbeeld rechtmatig verblijf aan te tonen of hoe zij een acceptgiro kunnen krijgen, maar ook hoe lang de procedure nog zal duren. Immers, wanneer de aanvragers weten welke termijn de behandeling nog in beslag zal nemen, weten zij of zij een terugkeervisum moeten aanvragen bij een visum loket. In elk geval sinds mei 2004 trachtten de aanvragers de IND telefonisch te bereiken om informatie te krijgen. Dit had weer tot gevolg dat de IND telefonisch onvoldoende bereikbaar werd. Juist omdat de aanvragers geen inzicht werd geboden in de stand van zaken van de procedure en zij evenmin contact konden krijgen met de IND, kon dit bij hen leiden tot ergernis en ongerustheid.

8.1. Verzoeker M. had er over geklaagd dat de IND hem eerst had meegedeeld dat de behandeling zes á acht weken in beslag zou nemen, en dat de IND hem op een telefonische vraag over de stand van zaken zes weken later, had meegedeeld dat de wettelijke beslistermijn zes maanden bedroeg. De minister erkende dat door deze eerste telefonische mededeling verwachtingen waren gewekt die niet waren gehonoreerd. Ook in deze zaak heeft de IND verzoeker niet correct van informatie voorzien.

8.2. De IND deed aan verzoeker S. (zie hiervóór in subparagraaf D.2 en D.3.) na 21 juni 2004 de onjuiste mededeling dat voor een terugkeervisum € 40 moest worden betaald, terwijl dit visum gratis kon worden afgehaald, en de onjuiste mededeling dat geen aanvraag om een verblijfsvergunning was ingediend. Zoals hiervóór in deze subparagrafen is vermeld, achtte de minister de klacht over de informatieverstrekking op deze punten gegrond.

8.3. De IND deed aan verzoekster L.R. op haar brief, twee maanden na indiening van de aanvraag, geen concrete toezegging over de termijn waarop op haar aanvraag zou worden beslist. De minister achtte de klacht op dit punt gegrond. Vervolgens deelde de IND op haar telefonisch verzoek vier maanden na de indiening, mee dat de behandeling nog wel vier tot vijf maanden kon duren.

9. Een aantal voorbeelden waarin de IND is tekortgeschoten in de informatieverstrekking tijdens de behandeling van de aanvraag:

- verzoeker Sr. wilde graag een bewijs van rechtmatig verblijf (zie hiervóór in sub paragraaf D.3.) Hij wilde daartoe telefonisch een afspraak maken om een sticker in zijn paspoort te laten plaatsen, maar hij kon pas terecht over vier weken. Ook trachtte zijn gemachtigde verschillende keren vergeefs telefonisch de IND te bereiken om een acceptgiro te ontvangen, en reageerde de IND evenmin op het verzoek daartoe per faxbericht. Daarbij kwam ook dat zijn aanvraag nog niet was geregistreerd, zodat de infolijn geen informatie kon verstrekken over de stand van zaken;

- verzoeker W. slaagde er niet in telefonisch contact met de IND te krijgen, zodat hij geen informatie kon krijgen over de stand van zaken;

- De IND reageerde niet op het verzoek van verzoekster Si. om een spoedige behandeling in verband met een buitenlandse zakenreis, en vroeg aan verzoekster of zij de leges had betaald, in plaats van dat de IND zelf over deze informatie beschikte;

- De IND kon verzoeker A.E. niet meedelen bij welk IND-kantoor de aanvraag in behandeling was. Uiteindelijk bleek de aanvraag onvindbaar te zijn bij de IND, zonder dat de IND dit aan verzoeker had laten weten;

- De IND verstrekke aan verzoekers Bo. (zie hierna ook paragraaf E.) andere informatie over de inhoud van de geautomatiseerd aangemaakte brief, in dit geval van 25 mei 2004, dan aan de Nationale ombudsman. De IND liet in zijn reactie aan de Nationale ombudsman weten dat er geen sprake was van een inwilligende beschikking, terwijl de IND verzoekster in de brief van 25 mei 2004 berichtte dat de verlengingsaanvraag was ingestemd met een zogenaamde éénmalige inwilliging. Volgens de minister had de IND door onzorgvuldige dossiervorming de brief van 25 mei 2004 niet in het elektronisch dossier geregistreerd. Daardoor was die brief niet bekend bij de medewerker van de IND die de Nationale ombudsman informatie verstrekke;

- De IND deelde aan verzoeker O. op zijn telefonische verzoeken, omdat hij geheel geen informatie kreeg van de IND, om toezending van een acceptgirokaart, eerst tweemaal mee dat deze binnenkort zou komen, en de derde maal dat het nog vier tot zes weken zou duren, en dat binnen drie tot zes maanden zou worden beslist, en vervolgens dat de beslistermijn zes maanden bedroeg;

- In de zaak van verzoekers E. (zie hierna ook paragraaf E.) verzond de IND de inwilligende beschikking van 15 april 2004 ten onrechte aan de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Utrecht, terwijl de IND sinds de overheveling van de taken op 13 april 2004 de verantwoordelijke instantie voor de bestelling van de documenten was. Daarbij vermeldde de IND op het voorblad van de inwilligende beslissing ten onrechte dat verzoekers voor de verstrekking van een verblijfsdocument de oproep van de vreemdelingendienst moesten afwachten;

- De IND informeerde verzoeker V. (zie ook hiervóór in subparagraaf D.2.) er niet over dat hij meteen een aanvraag tot verlenging van de verblijfsvergunning voor zijn adoptiefzoon moest indienen. Verzoekers adoptiefzoon kon namelijk geen verblijfsdocument meer krijgen, omdat deze al weer bijna was verlopen. Omdat de IND ook niet reageerde op verzoekers verzoeken om voorrang, wist hij niet dat hij geen verblijfsdocument meer zou krijgen, en dat hij meteen een aanvraag tot verlenging had moeten indienen. Daarnaast heeft de IND in de begeleidende brief bij de inwilligende beschikking op de verlengingsaanvraag meegedeeld wanneer het verblijfsdocument zal verlopen, en dat het aanbeveling verdient om ten minste één maand van te voren een aanvraag om verlenging in te dienen. Gelet echter op hetgeen in subparagraaf D.2. is geconstateerd over de behandeltermijnen, is dit op zijn minst rooskleurig.

10. In geval op een verlengingsaanvraag schriftelijk een inwilligende beschikking wordt genomen, deelt de IND in de begeleidende brief bij de beschikking aan de aanvrager mee dat geen contact mag worden opgenomen met de gemeente. De IND kan deze mededeling echter pas doen wanneer de IND zeker is dat de procedure foutloos verloopt en de betrokkenen ook binnenkort hun document kunnen verwachten.

Het is begrijpelijk dat de IND niet wenst dat de bedrijfsvoering bij de gemeente wordt verstoord doordat de aanvragers vroegtijdig de gemeente gaan benaderen. Door de mededeling dat geen contact mag worden opgenomen met de gemeente, kan het echter gebeuren dat de betrokkene pas in een laat stadium gaat informeren, terwijl dan pas blijkt dat er in de procedure iets is misgegaan, zie hierna paragraaf E.

11. Een voorbeeld hiervan is de zaak van verzoeker V. (hiervóór ook vermeld in subparagraaf D.2.). Hij wendde zich op 20 december 2004 weer tot de Nationale ombudsman omdat hij in de begeleidende brief bij de inwilligende beschikking van 6 december 2004 had gelezen dat hij geen contact mocht opnemen met de gemeente. Zijn adoptiefzoon had echter nog steeds geen oproep van de gemeente ontvangen. Nadat hij vervolgens toch contact had opgenomen met de gemeente, bleek daar geen verblijfsdocument te zijn ontvangen. Om technische redenen was de bestelling volgens de IND niet gelukt. Vervolgens werd het document eind december 2004 uitgereikt.

12. Het is dan ook gewenst dat de IND in de begeleidende brief bij de inwilligende beschikking mededeelt wanneer het document bij de gemeente kan zijn, en wanneer de aanvragers een oproep van de gemeente kunnen verwachten, zodat zij weten wanneer zij kunnen informeren als zij nog niets van de gemeente hebben vernomen.

13. Op grond van het voorgaande wordt geconcludeerd dat de IND is tekortgeschoten in de informatieverstrekking bij indiening van de aanvraag, tijdens de behandeling daarvan en na de beslissing op de aanvraag.

De onderzochte gedraging is in alle vier gevallen op dit punt niet behoorlijk.

E. UITREIKEN VERBLIJFSDOCUMENT

1. DE PROCEDURE

1. Als de IND een positief besluit neemt op een aanvraag voor een verblijfsvergunning, volgt de bestelling van een verblijfsdocument. Dit gaat als volgt. Bij de aanvraag om een verblijfsvergunning heeft de vreemdeling onder andere een fotokaart met zijn of haar foto en handtekening ingeleverd. Nadat de IND de positieve beslissing heeft genomen wordt het verblijfsdocument elektronisch aangevraagd bij de Sdu. Dit bedrijf vervaardigt de documenten. Daar wordt het document geproduceerd en afgeleverd aan de gemeenten en de vreemdelingenpolitie. De vreemdeling krijgt dan een oproep dat het document klaar ligt om opgehaald te worden. Dit moet in persoon gebeuren, waarbij de ambtenaar van de gemeente of de vreemdelingenpolitie de identiteit controleert en het eventuele oude document inneemt.

2. Nadat de inwilligende beschikking op de aanvraag is genomen vindt, naast de uitreiking van een verblijfsdocument, levering van de juiste verblijfsrechtelijke gegevens door de IND aan de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) plaats (artikel 107 Vw en 8.1 lid 2 Vb, zie Achtergrond onder 1. en 2.). Deze titellevering geeft aan welke status een vreemdeling heeft en welke rechten op voorzieningen en verstrekkingen de vreemdeling kan doen gelden. Ook de titellevering is geautomatiseerd.

3. Aanvragen met betrekking tot het vervangen of het vernieuwen van verblijfsdocumenten vanwege verlies of vermissing kunnen worden toegezonden aan de IND. De aanvrager kan daartoe telefonisch een aanvraagformulier aanvragen. Dit aanvraagformulier dient vervolgens te worden geretourneerd aan de IND.

2. TEN AANZIEN VAN HET UITBLIJVEN VAN DE UITREIKING VAN EEN VERBLIJFSDOCUMENT NA INWILLIGENDE BESLISSING

1. Het vereiste van administratieve nauwkeurigheid houdt voor bestuursorganen in dat zij secuur dienen te werken.

Dit betekent dat slordigheden moeten worden vermeden en dat fouten zo snel mogelijk moeten worden hersteld. Aan de overheid geleverde bescheiden dienen zorgvuldig bewaard te worden en aan de overheid geleverde informatie dient adequaat te worden verwerkt.

2. Het sluitstuk van de behandeling van een aanvraag om verlening of verlenging van een verblijfsvergunning is de uitreiking van het verblijfsdocument.

3. Bij een aanvraag om verlening volgt een schriftelijke beslissing, waarna het verblijfsdocument wordt besteld. Nu een schriftelijke inwilliging op zich nog niet de mogelijkheid geeft om te kunnen deelnemen aan het maatschappelijk verkeer omdat instanties en werkgevers vragen om een verblijfsdocument ligt het in de rede dat de periode tussen inwilliging van de verblijfsaanvraag en het in het bezit stellen van een verblijfsdocument zo kort mogelijk is.

4. Bij een verlengingsaanvraag is de uitreiking van het verblijfsdocument veelal het moment van kennismaking met de inwilligende beschikking. Gezien het oordeel dat hier-vóór in de paragraaf over de verlengingen is gegeven, dient normaal gesproken de hele procedure van verlenging afgerond te zijn voordat de geldigheidsduur van het oude verblijfsdocument is verstreken. Dit betekent dat het verblijfsdocument dient te zijn uitgereikt voordat de geldigheid van het oude verblijfsdocument verloopt.

5. Om te komen tot een voortvarende behandeling zodat het verblijfsdocument op korte termijn beschikbaar komt speelt het vereiste van administratieve nauwkeurigheid een rol. De bestelling van het verblijfsdocument luistert erg nauw. Als gegevens ontbreken of onjuist worden ingevuld kan het verblijfsdocument niet worden aangemaakt of niet worden uitgereikt.

6. In totaal hebben acht verzoekers geklaagd over het uitblijven van uitreiking van een verblijfsdocument na de inwilligende beschikking. In zes van deze zaken was er sprake van administratieve onnauwkeurigheden waardoor er zich problemen rond de bestelling van het verblijfsdocument voordeden.

7. In de zaak van verzoeker P.A. was op 7 januari 2004 positief beslist op de aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning van 25 augustus 2003. De vergunning was verleend tot 25 augustus 2004. Verzuimd was om het verblijfsdocument aan te vragen. De exacte oorzaak daarvan was niet te achterhalen, maar was mogelijk gelegen in een combinatie van factoren. Toen de IND het verblijfsdocument uiteindelijk op 13 april 2004 had besteld was de aanvraag pas op 30 juni 2004 bij de Sdu ontvangen waarop het op 1 juli 2004 kon worden vervaardigd. De minister achtte de klacht gegrond.

8. In de zaak van verzoeker B. had verzoeker de aanvraag om verlenging van de verblijfsvergunning ingediend op 13 februari 2004. Bij brief van 13 mei 2004 had de IND schriftelijk laten weten dat zijn aanvraag was ingewilligd en dat zou worden overgegaan tot bestelling van een verblijfsdocument. Wel was in de brief vermeld dat het aanmaken van een verblijfsdocument enige tijd kon duren in verband met de grote hoeveelheid aan te vragen verblijfsdocumenten en een wisseling van computersystemen. Tijdens de inhaaloperatie bleek het in eerste instantie technisch niet mogelijk om het verblijfsdocument van verzoeker te bestellen. Op 21 juli 2004 werd bepaald welk verblijfsdoel, welke arbeidsmarktaantekening en welke geldigheidsduur het verblijfsdocument moest bevatten en vond de bestelling plaats. De bestelling van 21 juli 2004 werd geretourneerd omdat de IND geen geboortedatum had ingevuld. Op 20 augustus 2004 werd de bestelling opnieuw gedaan en op 27 augustus 2004 ontving de gemeente Amsterdam het verblijfsdocument. De minister achtte de klacht op dit punt gegrond.

9. In de zaak van verzoeker Be. was op 8 januari 2004 beslist op de aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd van 4 december 2002 ten behoeve van verzoeker en zijn gezin. Nadat de klacht over het uitblijven van de verblijfsdocumenten door de Nationale ombudsman aan de IND was voorgelegd hadden verzo-

kers kinderen en zijn echtgenote in de periode maart en april 2004 een verblijfsdocument ontvangen. Het was onduidelijk of de IND voor verzoeker een verblijfsdocument had aangevraagd. De mededeling van de IND in de brief van 15 juni 2004 aan verzoeker dat er een verblijfsdocument was aangevraagd bleek feitelijk niet correct. Dit was volgens de reactie van de minister van 28 september 2004 “pas onlangs gebleken”. Kennelijk was de fotokaart kwijtgeraakt bij de bestelling zodat deze op 1 september 2004 opnieuw bij verzoeker werd opgevraagd. Daarna zou het verblijfsdocument met spoed worden besteld. Op 10 december 2004 deed de Nationale ombudsman opnieuw navraag bij de IND omdat verzoeker nog steeds geen verblijfsdocument had ontvangen. De bestelling bleek te zijn mislukt omdat de IND de adresgegevens niet volledig had vermeld. Op 16 december 2004, ruim elf maanden nadat de positieve beschikking was genomen, werd het verblijfsdocument aan de gemeente Rotterdam gezonden. De minister achtte de klacht gegrond omdat de afhandeling te lang had geduurd.

10. Ook in de zaak van verzoekers E. was sprake van een administratieve fout waardoor de bestelling van de verblijfsdocumenten grote vertraging opliep. De IND had de inwilligende beschikking van 15 april 2004 ten onrechte aan de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Utrecht verzonden terwijl sinds 13 april 2004 de taken van de vreemdelingendienst waren overgeheveld naar de gemeenten en de IND vanaf die datum de verantwoordelijke instantie voor de bestelling van de documenten was. Uiteindelijk had de IND de verblijfsdocumenten pas op 8 september 2004 besteld en op 14 september 2004 aan de gemeente Amersfoort gezonden waar de documenten vervolgens op 21 september 2004 aan verzoekers werd uitgereikt. De minister achtte de klacht gegrond.

11. In de zaak van verzoekers Bo. was de verlengingsaanvraag bij brief van 25 mei 2004 ingewilligd met een zogenaamde éénmalige inwilliging. In de brief was vermeld dat het verblijfsdocument zou worden besteld met de waarschuwing dat het enige tijd kon duren voordat zij een verblijfsdocument zouden ontvangen, in verband met de grote hoeveelheid aan te vragen verblijfsdocumenten. Uit de reactie van de minister bleek dat de verblijfsdocumenten pas op 4 oktober 2004 waren besteld. Door onzorgvuldige dossiervorming was de brief van 25 mei 2004 niet in het elektronisch dossier terecht gekomen. Hierdoor bestond binnen de IND onduidelijkheid over het bestaan van de brief. Bovendien had de IND het verblijfsdocument in oktober 2004 naar de gemeente Den Haag gezonden terwijl verzoekers in mei 2004 naar Utrecht waren verhuisd en dit hadden doorgegeven aan de gemeente. Na een interventie van de Nationale ombudsman ontdekte de IND deze fout en zond het verblijfsdocument half december 2004 alsnog naar de gemeente Utrecht om aan verzoekster te worden uitgereikt. Ook in deze zaak achtte de minister de klacht over de lange duur van de uitreiking van het verblijfsdocument gegrond.

12. Tenslotte was ook in het geval van verzoekster U. sprake van een opeenstapeling van fouten door de IND waardoor de uitreiking van het verblijfsdocument lang op zich liet wachten. Bij beschikking van 12 augustus 2004 verleende de IND een verblijfsvergunning aan verzoekster en haar gezin. Op 18 augustus 2004 zonden zij de fotokaart aan de IND.

Nadat de Nationale ombudsman de klacht over het uitblijven van een verblijfsdocument had voorgelegd, bestelde de IND op 2 november 2004 een verblijfsdocument voor het gezin, behalve voor verzoekster. De minister achtte de klacht gegrond. Zij liet weten dat de IND tot tweemaal toe per abuis geen verblijfsdocument voor verzoekster had besteld. De reden hiervoor was niet te achterhalen. Naar aanleiding van de klacht had de IND het verblijfsdocument op 14 januari 2005 alsnog besteld en op 26 januari 2005 was het aan verzoekster uitgereikt.

13. Uit bovenstaande zaken blijkt dat de vertraging in de uitreiking van de verblijfsdocumenten niet alleen is terug te voeren op het grote aantal te bestellen pasjes en op de wisseling van computersystemen, maar ook te maken heeft met het gebrek aan administratieve zorgvuldigheid bij het bestellen. Het vereiste van administratieve nauwkeurigheid brengt in de eerste plaats mee dat slordigheden moeten worden vermeden. In de tweede plaats dienen gemaakte fouten zo spoedig mogelijk te worden hersteld. In bovenstaande zaken ontdekte de IND pas dat de bestelling of de uitreiking van het verblijfsdocument was mislukt op het moment dat betrokkene bij de IND of bij de Nationale ombudsman aan de bel trok. Volgens de in dit onderzoek door de IND verstrekte informatie bestaat er binnen de IND geen systeem om te controleren of de bestelling goed is verlopen en of het verblijfsdocument ook werkelijk is aangemaakt (zie onder het verslag van bevindingen onder D. het antwoord op vraag 4). De onderzochte klachten bevestigen dit beeld.

De onderzochte gedraging was in alle zes gevallen op dit punt niet behoorlijk.

14. Ook het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen speelt een rol om te komen tot een spoedige uitreiking van een verblijfsdocument. Bestuursorganen dienen hun administratieve beheer en hun organisatorisch functioneren in te richten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert. Dit impliceert dat een bestuursorgaan over interne voorzieningen beschikt die een goed verloop van interne processen garanderen.

15. De IND behoort te beschikken over goed functionerende computersystemen omdat onder meer de bestelling van verblijfsdocumenten geautomatiseerd verloopt. Uit de reactie van de minister in de diverse onderzoeken komt naar voren dat de vertraging in de verstrekking van verblijfsdocumenten onder meer te wijten is aan de wisseling van computersystemen, waardoor deze systemen niet voldoende functioneerden. Ook de geautomatiseerde levering van verblijfstitels aan de GBA verliep niet goed in de onderzochte periode. Dit betekende dat instanties niet in de GBA kunnen zien dat een verblijfsvergunning is verleend zodat zij niet over zullen gaan tot het verstrekken van een voorziening zolang geen geldig verblijfsdocument is getoond. Al met al leek in de onderzochte periode geen sprake te zijn van adequate organisatorische voorzieningen op het vlak van de automatisering.

16. Ten overvloede wordt overwogen dat nu het bij de IND bekend was dat er door gebrekkig functionerende computersystemen in veel gevallen iets mis ging in het proces

van bestellen en uitreiken van verblijfsdocumenten, kon worden verwacht dat de IND dat proces nauwlettend controleerde. Het had dan ook voor de hand gelegen dat de IND na de bestelling van een verblijfsdocument zou controleren of de bestelling was gelukt en of er daadwerkelijk een verblijfsdocument werd aangemaakt.

3. TEN AANZIEN VAN HET UITBLIJVEN VAN DE UITREIKING VAN EEN VERVANGEND DOCUMENT

1. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden.

2. Het vervangen van een verblijfsdocument is een administratieve handeling. Deze handeling dient zo spoedig mogelijk te worden uitgevoerd. Betrokkene beschikt immers op het moment dat hij de aanvraag indient niet meer over enig verblijfsdocument.

3. Eén verzoeker, Z., klaagde erover dat hij door de IND niet tijdig in het bezit was gesteld van een vervangend document nadat hij zijn oorspronkelijke document was verloren. Verzoeker, een Brits staatsburger en daardoor onderdaan van de Europese Unie (EU), was zijn EU-document in januari 2004 kwijtgeraakt. Hij had aangifte van verlies gedaan en een nieuw document bij de IND aangevraagd. Op 23 januari 2004 had de IND de ontvangst van de aanvraag bevestigd. Nadat verzoeker op 4 juni 2004 had geklaagd over het uitblijven van een vervangend document reageerde de IND op 9 augustus 2004 met de mededeling dat de klacht ongegrond was omdat de wettelijke beslistermijn om een aanvraag te behandelen zes maanden bedroeg en deze termijn nog niet was verstreken. Hoewel de IND vervolgens liet weten dat verzoeker binnen drie weken bericht zou krijgen van de gemeente over het afhalen van een verblijfsdocument, was het document zes weken later, op 25 september 2004, nog steeds niet uitgereikt aan verzoeker. Na een interventie van de Nationale ombudsman liet de IND op 7 oktober 2004 weten dat verzoeker het verblijfsdocument kon ophalen. Verzoeker beschikte negen maanden niet over een bewijs van rechtmatig verblijf. Hij was zijn werk kwijt geraakt en had negen maanden lang geen WW-uitkering ontvangen. Hij kon in die periode niet naar school en kon zich niet voor ziektekosten verzekeren. Hij had zijn huurwoning moeten verlaten en was noodgedwongen bij zijn ouders ingetrokken.

4. Verzoeker verzocht niet om verlening of verlenging van een verblijfsvergunning, maar slechts om een vervangend verblijfsdocument nadat hij zijn document was kwijt geraakt. Dit brengt mee dat de wettelijke beslistermijn van zes maanden voor de beslissing op een aanvraag om verlening, verlenging of wijziging van een verblijfsvergunning niet van toepassing is (artikel 25 Vw, zie Achtergrond, onder 1.). De vervanging van een verblijfsdocument is net als de vervanging van een paspoort of een rijbewijs een administratieve handeling. Eerder is gesteld dat het in de rede ligt dat de periode tussen inwilliging van een aanvraag om verlening of verlenging en het in bezit stellen van het verblijfsdocument zo kort mogelijk hoort te zijn. Bij een verzoek om vervanging van een verblijfsdocument na verlies gaat het om dezelfde handelingen die verricht moeten worden: het bestellen, de aanmaak en de uitreiking van het verblijfsdocument. Op het aanvraag-

formulier voor een vervangend verblijfsdocument is vermeld dat het aanmaken van een verblijfsdocument enige weken in beslag neemt.

5. In de reactie op de klacht achtte de minister de klacht gegrond. De minister liet onder meer weten dat, aangezien in de Vreemdelingenwet geen beslistermijn was opgenomen voor aanvragen tot vervanging van een verblijfsdocument, de Awb van toepassing was. Dit betekende dat conform art.4:13 Awb (zie Achtergrond, onder 5.) een redelijke beslistermijn van acht weken van toepassing was, en niet zes maanden zoals voor de gebruikelijke aanvragen tot afgifte van een verblijfsvergunning. De minister erkende dat de brief van 9 augustus 2004, waarin werd verwezen naar de beslistermijn van zes maanden, een ambtelijke misslag was. De behandeling van de aanvraag van 2 februari 2004 om een vervangend document en de afgifte van dit document had volgens de minister teveel tijd in beslag genomen. De oorzaken daarvan waren de volgende: per 1 december 2003 had de IND de werkzaamheden, verband houdend met de verlenging en vervanging van verblijfsvergunningen, overgenomen van vreemdelingendiensten. Deze overdracht was gepaard gegaan met een aantal aanlooppromen, waaronder een groot aantal te behandelen zaken en daarmee samenhangende lange doorlooptijden. Ook waren er automatiseringsproblemen bij IND gerezen. Bij brief van 12 juli 2004 was de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal daarover ingelicht.

6. De Nationale ombudsman kan zich vinden in het standpunt van de minister voor zover zij erkent dat de beslistermijn van zes maanden niet van toepassing was. De minister kan echter niet gevolgd worden in haar standpunt dat bij het ontbreken van een beslistermijn artikel 4:13 Awb van toepassing is. Artikel 4:13 Awb geeft een regeling voor de beslistermijn ten aanzien van beschikkingen. Het vervangen van een verblijfsdocument is echter een puur administratieve handeling. Deze handeling dient zo spoedig mogelijk te worden uitgevoerd. Betrokkene beschikt immers op het moment dat hij het verzoek indient niet meer over enig verblijfsdocument. Gelet op het grote belang van het beschikken over zo'n document dient dit verzoek met voorrang te worden behandeld.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

4. TEN AANZIEN VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE MET BETREKKING TOT DE UITREIKING VAN EEN VERBIJFSDOCUMENT

1. Het beginsel van adequate organisatorische voorzieningen impliceert ook dat een bestuursorgaan zorg dient te dragen voor voldoende toezicht op bij de uitvoering betrokken instanties.

2. Sinds 13 april 2004 zijn de front-office taken van de vreemdelingendienst, waaronder het verstrekken van een verblijfsdocument opgedragen aan de gemeenten. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is verantwoordelijk voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. De minister kan op grond van het per 13 april 2004 gewijzigde artikel 1.4 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (zie Achtergrond, onder 2.) van zijn

bevoegdheden mandaat verlenen aan de burgemeester, de korpschef en de bevelhebber van de Koninklijke marechaussee. De burgemeester kan vervolgens weer ondermandaat verlenen aan de ambtenaren burgerzaken.

3. Op 5 april 2004 is artikel 3.9. van het Voorschrift Vreemdelingen (bij ministeriële regeling van 5 april 2004, zie Achtergrond, onder 3.) gewijzigd. In dit artikel is bepaald dat verblijfsdocumenten of schriftelijke verklaringen waaruit het rechtmatig verblijf blijkt, worden verstrekt door de burgemeester. Het Voorschrift Vreemdelingen is te beschouwen als het besluit waarbij mandaat wordt verleend. In de nota van toelichting bij het Besluit van 1 april 2004 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 is vermeld dat de over te hevelen taken aan de burgemeester in juridische zin betrekking hebben op het nemen van besluiten, zodat sprake is van mandaat in de zin van artikel 10:1 van de Algemene bestuurswet (zie Achtergrond onder 5.). Blijkens de Kamerstukken waarnaar in deze nota van toelichting werd verwezen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 233, nr. 3, p. 28) was de afgifte van de schriftelijke verklaring dat een vreemdeling rechtmatig in Nederland verbleef, en de weigering van die afgifte, een beschikking in de zin van de (oude) Vreemdelingenwet, omdat dit immers een handeling betrof ter uitvoering van die wet. In de nota van toelichting is daarnaast ook vermeld dat, omdat uit de mandaatverhouding met de gemeenten reeds volgt dat de minister per geval of in het algemeen instructies kan geven ter zake van de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden en de gemeenten op diens verzoek inlichtingen dienen te verschaffen over de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden, hiervoor geen aparte regeling behoeft te worden getroffen.

4. De Nationale ombudsman overweegt ten aanzien van deze mandaatregeling dat er bij de uitreiking van een verblijfsdocument geen sprake lijkt te zijn van een besluit, maar slechts van feitelijke handelingen: te weten het oproepen van de betrokkenen en het uitreiken van het verblijfsdocument dat wordt aangeleverd door de IND. Als er al sprake zou zijn van een besluit wordt in het uitgereikte verblijfsdocument niet vermeld namens welk bestuursorgaan het besluit is genomen, terwijl dit voor een krachtens mandaat genomen besluit verplicht is voorgeschreven (artikel 10:10 Awb; zie Achtergrond onder 5.).

De (bij de overdracht van frontofficetaken aan de gemeente) betrokken partijen lijken er dan ook ten onrechte van te zijn uitgegaan dat met de mogelijkheid van mandaatverlening aan de burgemeester zoals deze is opgenomen in 1.4 Vb, is voorzien in een regeling van de overdracht van taken ten aanzien van de verstrekking van een verblijfsdocument, en dat uit de mandaatverhouding met de gemeenten reeds volgt dat de minister per geval of in het algemeen instructies kan geven ter zake van de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden, en dat de gemeenten op haar verzoek inlichtingen dienen te verschaffen omtrent de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden.

Voor zover al sprake is van een machtiging aan de burgemeester tot het verrichten van behandelingen die geen besluit zijn, is op grond van artikel 10:12 Awb Afdeling 10.1.1. Awb niet van overeenkomstige toepassing aangezien geen sprake is van een machtiging aan een ander werkzaam onder de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. Ook dan ontbreekt de instructiebevoegdheid en de inlichtingenplicht.

5. Hoewel de Nationale ombudsman gezien het bovenstaande kanttekeningen plaatst bij de mandaatconstructie ten aanzien van het verstrekken van verblijfsdocumenten, bestaat geen twijfel over de verantwoordelijkheid van de minister op dit punt. De minister is in ieder geval ook na 13 april 2004 verantwoordelijk gebleven voor het hele proces van de behandeling van de aanvraag om verlen(g)ing van de verblijfsvergunning door de IND tot en met de uitreiking van het verblijfsdocument door de gemeente.

6. Uit de eerder genoemde zes klachten over het uitblijven van de uitreiking van een verblijfsdocument, kwam naar voren dat de IND geen uitspraken kon doen over de termijn waarbinnen de gemeente tot uitreiking van het verblijfsdocument over kon gaan.

Dit was ook het geval in de zaak van verzoeker Me. en de zaak van verzoeker Ho. In de zaak van verzoeker Me. had de minister op 11 augustus 2004 het bezwaar tegen de weigering om een verblijfsvergunning voor studie te verlenen gegrond verklaard. Aan verzoeker werd alsnog een verblijfsvergunning toegekend voor de duur van een jaar, waarbij de geldigheidsduur afliep op 19 september 2004. Dit hield in dat de verblijfsvergunning nog maar ruim een maand geldig was. Hoewel de IND op 31 augustus 2004 liet weten dat op 27 augustus 2004 opdracht was gegeven om een verblijfsdocument aan te maken, kon de IND niet aangeven binnen welke termijn het verblijfsdocument aan verzoeker zou worden uitgereikt. Verzoeker Me. klaagde erover dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, dan wel de IND, er niet voor kon zorgdragen dat hij kort na de beschikking van 11 augustus 2004 door de gemeente in het bezit werd gesteld van een verblijfsdocument.

7. In de zaak Ho. liet de IND weten niet verantwoordelijk te zijn voor de uitreiking van het verblijfsdocument. In de zaak van verzoeker Ho. was zijn aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op 5 oktober 2004 ingewilligd. In verband met familiebezoek in Indonesië had verzoeker het verblijfsdocument zo snel mogelijk nodig. Bovendien kon hij geen werk zoeken zonder verblijfsdocument. Ook verzoeker Ho. klaagde erover dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie dan wel de IND niet kon bewerkstelligen dat hij kort na de inwilligende beschikking door de gemeente in het bezit kon worden gesteld van een verblijfsdocument. Op 11 november 2004 liet de IND in reactie op een interventie van de Nationale ombudsman weten dat het document op 27 oktober 2004 door de Sdu naar de gemeente Amsterdam was gezonden. De gemeente had de ontvangst van het document op 5 november 2004 bevestigd en had verzoeker desgevraagd laten weten dat afgifte van het verblijfsdocument over vijf tot zes weken kon plaatsvinden. De IND liet weten dit proces niet te kunnen versnellen omdat de gemeente vanaf de datum van levering van het verblijfsdocument verantwoordelijk was voor de uitreiking en niet de IND.

8. De minister liet in reactie op de klacht van verzoeker Ho. weten dat, ofschoon zij verantwoordelijk was voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid, zij geen aanwijzingsbevoegdheid had naar de gemeente toe.

9. Medewerkers van de IND bevestigden namens de minister in het gesprek van 21 februari 2005 met twee medewerkers van de Nationale ombudsman dat de minister

voor Vreemdelingenzaken en Integratie geen aanwijzingsbevoegdheid heeft met betrekking tot de gemeenten over de wijze waarop de gemeenten hun werkprocessen inrichten. De minister kan enkel instructies geven aan de burgemeester ten aanzien van de wijze waarop de mandaatbevoegdheid inhoudelijk wordt uitgeoefend.

10. De minister liet vervolgens weten dat er wel afspraken met de gemeenten waren gemaakt. Over de inhoud van deze afspraken over de termijn waarbinnen de gemeenten het verblijfsdocument na ontvangst uitreiken was de minister niet duidelijk. Er was wel afgesproken dat uitreiking binnen twee weken diende te geschieden. Deze termijn was niet formeel vastgelegd. Daarnaast bestond een onderlinge schriftelijk vastgelegde afspraak tussen de gemeenten en de IND dat gemeenten die een afsprakensysteem hanteren binnen uiterlijk twee weken een afspraak moeten maken. Terwijl de minister in de zaak Ho. een termijn van maximaal vier weken (twintig werkdagen) redelijk achtte waarbinnen de gemeenten tot uitreiking van het verblijfsdocument over moeten gaan, lieten de IND-medewerkers in het gesprek van 21 februari 2005 weten dat de afspraak is dat de gemeenten het verblijfsdocument binnen twee weken uitreiken (bericht van ontvangst binnen vijf werkdagen en binnen de volgende vijf dagen uitreiking van het verblijfsdocument). Het is dus de vraag van welke termijn de IND uitgaat bij de inrichting van zijn werkprocessen.

11. In de zaak Ho. achtte de minister de klacht gegrond omdat uiteindelijk ruim twee maanden waren verstreken tussen de inwilligende beschikking en de uitreiking van het verblijfsdocument.

12. Ook liet de minister weten dat het haar bekend was dat meerdere, met name grotere, gemeenten problemen ondervonden met het tijdig uitreiken van verblijfsdocumenten. De oorzaak hiervan was onder andere de grote hoeveelheid documenten die gedurende de afgelopen maanden waren aangemaakt en de achterstand die daardoor was ontstaan bij de verschillende gemeenten. De IND was volgens de minister voortdurend in overleg met de gemeenten om ervoor te zorgen dat de gemeenten de uitreiking van de verblijfsdocumenten realiseren binnen een algemeen aanvaardbare termijn en er was in voorkomende gevallen bijstand verleend, bijvoorbeeld aan de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag.

13. De minister trachtte kennelijk via overleg met en bijstand aan de gemeenten te bewerkstelligen dat uitreiking van het verblijfsdocument binnen een aanvaardbare termijn plaatsvond. Hoe de IND dan wel de minister controle uitoefende op de gemeenten is niet duidelijk. De IND liet in het gesprek van 21 februari 2005 weten, niet te kunnen controleren of uitreiking van een verblijfsdocument na bestelling ook werkelijk plaatsvindt vanwege het ontbreken van een aanwijzingsbevoegdheid. Wat de minister een aanvaardbare termijn voor de uitreiking van een verblijfsdocument vindt, is evenmin duidelijk.

14. Wanneer een bestuursorgaan ervoor heeft gekozen om een deel van zijn taken uit te besteden aan ambtenaren die niet onder hem ressorteren, ontslaat dat het bestuurs-

orgaan niet van de plicht om erop toe te zien en zonodig te bewerkstelligen dat die taken zodanig voortvarend worden uitgevoerd dat zij binnen de gewenste termijn zijn afgerond.

15. De IND deelde op 21 februari 2005 in het gesprek met medewerkers van de Nationale ombudsman mee dat voor het totale proces van de beslissing tot en met de uitreiking van een verblijfsdocument maximaal 22 werkdagen staan. Nadat de beslissing is genomen moet binnen vijf tot zeven werkdagen bericht aan de Sdu worden gezonden. De Sdu heeft vijf werkdagen voor het aanmaken en opsturen van het verblijfsdocument aan de gemeente. De gemeente bericht de vreemdeling binnen maximaal vijf werkdagen en binnen de volgende vijf werkdagen vindt de uitreiking van het verblijfsdocument plaats.

16. De Nationale ombudsman is van oordeel dat minister in elk geval behoort te controleren of de uitreiking ook werkelijk binnen de genoemde termijn van 22 werkdagen na de inwilligende beschikking plaatsvindt. Dat betekent dat de minister dient te controleren of de gemeenten ook daadwerkelijk binnen tien werkdagen (twee weken) na ontvangst van het verblijfsdocument tot uitreiking overgaan. Indien dit niet het geval is moet zij adequate maatregelen nemen om te bewerkstelligen dat dit wel gebeurt. Overigens ziet de Nationale ombudsman niet in waarom de IND na de beslissing vijf tot zeven werkdagen nodig heeft om het verblijfsdocument te bestellen. Het zou voor de hand liggen dat de bestelling van een verblijfsdocument meteen na de beslissing zou plaatsvinden, waardoor de duur van het totale proces vanaf de beslissing zou kunnen worden verkort tot vijftien werkdagen.

17. Ten aanzien van de verlengingen is de Nationale ombudsman van oordeel dat de minister dient te bewerkstelligen dat de uitreiking van het verblijfsdocument normaal gesproken plaatsvindt voordat de geldigheidsduur van het oude verblijfsdocument vervalft. Indien de minister de gemeenten veel tijd voor het uitreiken gunt, houdt dit in dat zij het aanvraagproces zo moet inrichten dat betrokkene desondanks zijn nieuwe verblijfsdocument voor verval van het oude document ontvangt.

18. Gezien de reacties van de minister in de verschillende onderzoeken en met name in het onderzoek naar de klacht van verzoeker Ho. kan worden geconcludeerd dat de minister de gemeenten heeft ingeschakeld voor het verstrekken van verblijfsdocumenten, maar daarbij onvoldoende toezicht en controle heeft gehouden op de uitvoering van deze taak door de gemeenten. Evenmin heeft de minister er voor gezorgd dat de IND dit namens haar kon doen. Hoewel volgens het op 7 november 2003 tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Ministerie van Justitie gesloten bestuursakkoord met betrekking tot de gemeentelijke taken in de reguliere toelatingsprocedure (zie Achtergrond, onder 6.) voldoende sturings- en controlemogelijkheden voor de minister zouden bestaan om het proces goed te laten verlopen, blijkt de minister geen grip te hebben op de termijn waarbinnen gemeenten tot uitreiking van de verblijfsdocumenten overgaan. De minister constateert dan ook terecht dat zij geen mogelijkheid heeft om aanwijzingen ten aanzien van het werkproces en daarmee ten aanzien van de voortvarendheid van de uitreiking van een verblijfsdocument te geven aan de gemeenten.

19. Er bestaat begrip voor het feit dat de minister in eerste instantie in overleg met de gemeenten en rekening houdend met de door de gemeenten gehanteerde werkwijzen trachtte de uitreiking van verblijfsdocumenten te bespoedigen, zeker nu de IND zelf lange tijd tekortschoot met de aanlevering van verblijfsdocumenten. Niettemin is het onjuist dat de minister geen invloed heeft op de termijn waarbinnen de gemeenten tot uitreiking van het verblijfsdocument overgaan en de IND dus geen uitspraken kan doen over het moment waarop het verblijfsdocument aan betrokkene zal worden uitgereikt. Hierdoor kan de minister er immers niet zorg voor dragen dat de totale behandeling van een verlen(g)ingsaanvraag voortvarend en binnen de gewenste termijn plaatsvindt, terwijl zij verantwoordelijk is voor het gehele proces van de behandeling van de verblijfsaanvraag tot en met de uitreiking van het verblijfsdocument. Dit betekent dat de minister en de tekortschiet bij het toezicht en controle houden op tijdige uitreiking van de verblijfsdocumenten door de gemeente.

20. Uit de zaken van verzoeker Me. en verzoeker Ho. blijkt dat de minister onvoldoende toezicht hield op de uitreiking van verblijfsdocumenten door de gemeente. De minister, kon immers niet zorgdragen voor tijdige uitreiking van hun verblijfsdocument.

De onderzochte gedraging is in beide gevallen op dit punt niet behoorlijk.

21. De Nationale ombudsman constateert een leemte in de regelgeving. Ook in het geval dat het verstrekken van verblijfsdocumenten wel onder het mandaat zou vallen, zou dit namelijk nog niet de mogelijkheid bieden aan de minister, om beheersmatige aansturing van het proces te geven. Dit zou een aparte regeling behoeven. Hierbij wordt opgemerkt dat vóór de overdracht van taken de minister de vreemdelingendiensten (door tussenkomst van de korpsbeheerder) aanwijzingen kon geven over de inrichting van werkprocessen en bedrijfsvoering, op grond van artikel 48 Vw 2000 (zie Achtergrond onder 1 en 8.). Een soortgelijke regeling ten aanzien de gemeente ontbreekt. De Nationale ombudsman ziet daarom aanleiding om een aanbeveling te doen.

F. SLOTBESCHOUWING

1. De klachtinstroom bij de Nationale ombudsman met betrekking tot de behandeling van reguliere verblijfsaanvragen en het uitblijven van verblijfsdocumenten was in het eerste kwartaal van 2005 niet afgenomen. Over de periode van 1 januari tot 1 april 2005 ontving de Nationale ombudsman 95 klachten op dit vlak. Hieruit volgt dat de in augustus 2004 gesignaleerde problemen bij de behandeling van de aanvragen en het uitblijven van verblijfsdocumenten nog niet waren opgelost. Na de definitieve overdracht van taken op 13 april 2004 heeft zich een lange periode voorgedaan waarin sprake is geweest van structurele vertragingen in de behandeling van de aanvragen om verlen(g)ing van een verblijfsvergunning en van problemen met de afgifte van verblijfsdocumenten aan vreemdelingen.

2. In het rapport van 10 juni 2003 (rapport 2003/160) heeft de Nationale ombudsman geconstateerd dat er toen ook sprake was van een vertraging in de verwerking van reguliere verblijfsaanvragen (door de vreemdelingendiensten) en in voorkomende gevallen van een zeer gebrekkige bereikbaarheid. De Nationale ombudsman sprak in dat rapport de hoop uit dat de overheveling van taken op het gebied van reguliere toelating van de vreemdelingendiensten naar de IND en de gemeenten zal resulteren in een situatie waarin deze verschijnselen niet meer voorkomen. Een succesvolle overheveling van taken had in dit opzicht alleen dan kans van slagen wanneer de IND en de gemeenten daartoe voldoende werden toegerust.

3. Uit de onderzochte 24 klachten komt naar voren dat op het moment van de overheveling van taken op 13 april 2004 de betrokken instanties, de IND en de gemeenten niet waren toegerust met goed functionerende computersystemen waardoor zij de overgehevelde taken niet op een voortvarende wijze konden oppakken.

Voorts was er geen noodvoorziening waarmee deze problemen konden worden opgevangen. Ook verminderde de bereikbaarheid van de IND als gevolg van de vele telefoontjes van verontruste vreemdelingen.

4. Als gevolg hiervan ontstond er opnieuw op grote schaal vertraging in de verwerking van reguliere verblijfsaanvragen en gebrekkige bereikbaarheid. Er moet dan ook worden geconstateerd dat de vreemdeling die in de beschreven periode een aanvraag om een reguliere verblijfsvergunning had ingediend de dupe is geworden van de problemen die bij de overheveling van taken speelden. Dit terwijl nu juist één van de overwegingen om te komen tot een overheveling van taken van de vreemdelingendiensten naar de IND en de gemeenten, de verkorting van doorlooptijden was geweest. De slechte service rond de behandeling van vooral de verlengingsaanvragen en de uitreiking van verblijfsdocumenten staat bovendien in schril contrast met de maatregel om hoge leges te heffen voor de verlengingsaanvragen.

5. De door de IND getroffen maatregelen om de schade als gevolg van het niet beschikken over een verblijfsdocument te beperken hebben in de onderzochte 24 zaken niet kunnen voorkomen dat betrokkenen hierdoor ernstige problemen hebben ondervonden.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is:

gegrond ten aanzien van:

- het niet in behandeling nemen van de aanvraag van verzoekers H. en Ab., wegens schending van het vereiste van rechtszekerheid;

- de lange duur van de behandeling van de aanvraag van verzoekers A., C., Si, L., A.E., Sr., Ha., O., S. W., M., V., en L.R., wegens schending van het vereiste van voortvarendheid;
- de onjuiste informatie die is verstrekt aan verzoekers M. S., L.R. en C. wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking;
- het nemen van maatregelen ten behoeve van verzoekers S. en Sr., wegens schending van het redelijkheidsvereiste;
- het uitblijven van de uitreiking van een verblijfsdocument aan verzoekers P.A., B., Be., E.J., Bo., en U., wegens schending van het vereiste van administratieve nauwkeurigheid;
- het uitblijven van de uitreiking van een vervangend verblijfsdocument aan verzoeker Z., wegens schending van het vereiste van voortvarendheid;

niet gegrond ten aanzien van:

- het in rekening brengen van leges voor een terugkeervisum aan verzoeker B.

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is:

gegrond ten aanzien van:

- het uitblijven van de uitreiking van een verblijfsdocument aan verzoekers Me. en Ho., wegens schending van het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen.

AANBEVELING

Aan de minister wordt in overweging gegeven om het ertoe te doen leiden dat de IND in overleg met verzoekers P.A. en V. komt tot een vergoeding van de kosten die zij hebben moeten maken doordat niet een verblijfsvergunning voor langere tijd was verleend op grond van de op artikel 3.57 Vreemdelingenbesluit gebaseerde gedragslijn van de IND.

Daarnaast wordt de minister in overweging gegeven om alsnog te voorzien in mogelijkheden om daadwerkelijk toezicht te kunnen houden op (de termijn van) verstrekking van verblijfsdocumenten.

DE NATIONALE OMBUDSMAN,

mr. R. Fernhout

ONDERZOEK

In de periode van 25 mei 2004 tot 3 november 2004 ontving de Nationale ombudsman verzoekschriften van 24 verzoekers, waarvan een aantal ingediend door een intermediair, met klachten over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

De klachten die eind 2004 schriftelijk werden onderzocht met betrekking tot de lange duur van de behandeling van aanvragen om verlening, verlenging van een verblijfsvergunning regulier en de uitreiking van verblijfsdocumenten, zijn gebundeld om in dit onderzoek één rapport uit te brengen. Een aantal van deze zaken betreft klachten die in eerste instantie vanwege hun spoedeisende karakter door de Nationale ombudsman als interventie telefonisch aan de IND zijn voorgelegd. Omdat de IND geen passende maatregel trof om aan de klacht tegemoet te komen, is het onderzoek vervolgens schriftelijk voortgezet. Ook in de periode daarna, begin 2005, heeft de Nationale ombudsman nog steeds veel klachten ontvangen over de lange duur van de behandeling van de reguliere verblijfsvergunning en het uitblijven van de uitreiking van een verblijfsdocument. Tot 1 april 2005 werden 95 klachten ontvangen over de lange duur van de behandeling van verlengingsaanvragen en het uitreiken van verblijfsdocumenten. Ook deze klachten zijn als interventie aan de IND voorgelegd. In de meeste gevallen werd een passende oplossing geboden waarmee aan de klacht werd tegemoetgekomen. Het onderzoek werd vervolgens beëindigd. In een aantal gevallen werd geen toezegging gedaan als reactie op de klacht. In deze gevallen werd het onderzoek eveneens beëindigd onder verwijzing naar dit onderzoek.

Naar de gedraging van de IND, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, werd een onderzoek ingesteld. In het kader van het onderzoek werd de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verzocht op elke klacht afzonderlijk te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen de minister en verzoekers de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens brachten twee medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman op 21 februari 2005 een bezoek aan de IND, waarbij drie medewerkers van de IND mondeling informatie verstrekten op nadere vragen van de Nationale ombudsman.

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

De reactie van verzoeker S. gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

De reactie van verzoeker A. gaf aanleiding het verslag te wijzigen.

De reacties van verzoekers P.A en Be. gaf aanleiding het verslag aan te vullen.

Verzoekers Si., U. en AB waren akkoord met het verslag van bevindingen.

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De overige betrokkenen gaven binnen de gestelde termijn geen reactie.

BEVINDINGEN

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. AANVRAAG OM VERLENING VAN EEN VERBLIJFSVERGUNNING

I. TEN AANZIEN VAN DE KLACHTEN OVER HET NIET IN BEHANDELING NEMEN VAN DE AANVRAAG.

Twee verzoekers, de heer H. (dossiernummer 2004.06745) en de heer Ab., (dossiernummer 2004.08193) klagen over het niet in behandeling nemen van hun aanvraag. De aanvraag van verzoeker H. betreft een aanvraag om wijziging van de beperking van de verblijfsvergunning. De aanvraag van verzoeker Ab. betreft een eerste aanvraag. Een aanvraag om wijziging van de beperkingen wordt behandeld als een eerste aanvraag. Zowel een eerste aanvraag als een aanvraag tot wijziging van de beperkingen moet bij de gemeente worden ingediend. Om die reden worden de twee bovengenoemde klachten apart behandeld, en niet in het hoofdstuk over de aanvraag tot verlenging van de verblijfsvergunning. Deze aanvraag moet namelijk rechtstreeks bij de IND worden ingediend.

1. Verzoeker H.

1.1. Verzoekschrift 10 augustus 2004

Verzoeker H., afkomstig uit Marokko, diende op 8 april 2004 bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een aanvraag in om wijziging van de beperking van zijn verblijfsvergunning.

Verzoekers gemachtigde klaagde op 24 juni 2004 bij de IND dat hij op 27 april 2004 de aanvraag retour had ontvangen en dat de IND verzoeker had verwezen naar de dienst burgerzaken van de gemeente. Volgens verzoeker was op 13 april 2004 het front-office van de gemeente ingesteld. Zelfs indien het juist zou zijn dat de aanvraag bij de gemeente moest worden ingediend, dan had de IND volgens verzoeker op grond van artikel 2:3 Awb (zie Achtergrond, onder 5.) de aanvraag moeten doorzenden. Vervolgens had de gemeente Gouda verzoeker op 6 mei 2004 persoonlijk opgeroepen, in plaats van hem de aanvraag alleen te laten ondertekenen. Verzoeker achtte die mededeling van de gemeente onjuist. Hij verzocht de IND de zaak weer in goede banen te leiden.

De IND deelde verzoeker op 4 augustus 2004 in reactie op de klacht mee dat de klacht kennelijk ongegrond was. De IND verwees naar de wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, en het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb), artikel 3.101 (zie Achtergrond onder 2.). In dit artikel is vermeld dat de aanvraag, bedoeld in de artikelen 14 en 20 Vreemdelingenwet (Vw), wordt ingediend op bij ministeriële regeling aan te wijzen plaats. Ook verwees de IND naar artikel 3.33a van het Voorschrift Vreemdelingen (VV; zie Achtergrond onder 3.), waarin is vermeld dat de aanvraag tot het verlenen of wijzigen van de verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 Vw, wordt ingediend bij de burgemeester van de gemeente waar de vreemdeling woonplaats heeft. Op grond van deze twee artikelen deelde de IND mee dat hem niets anders had gerest dan verzoeker wederom

naar de gemeente Gouda te verwijzen om de aanvraag in te dienen. De IND deelde verder mee dat de veranderende omstandigheden met betrekking tot de overgang van taken van de vreemdelingendiensten naar de gemeentes en de IND ondanks de zorgvuldigheid die was betracht, toch nog tot enige verwarring kon hebben geleid. De IND bood excuses aan voor het ongemak.

Verzoeker was niet tevreden met dit antwoord, en hij klaagde erover dat de IND zijn aanvraag niet in behandeling had genomen. Daarnaast betrof zijn klacht ook de doorzendplicht ex artikel 2:3 Awb. Tenslotte klaagde verzoeker over het ontbreken van de bereidheid bij de IND om zorg te dragen voor een behoorlijke afwikkeling van de aanvraag. Hij lichtte zijn klacht onder meer toe met de mededeling dat de verwijzing van de IND naar de genoemde artikelen van het Vreemdelingenbesluit 2000, en het Voorschrift Vreemdelingen niet opging, omdat deze nog niet in werking waren getreden op het moment van indiening van de aanvraag op 8 april 2004.

1.2. Standpunt minister 30 november 2004

De minister deelde in antwoord op de klacht mee dat zij verzoekers klachten gegrond achtte. Zij deelde hiertoe mee dat vanaf 13 april 2004 aanvragen om wijziging van de beperking van een verblijfsvergunning bij de gemeente worden ingediend. Dit liet echter onverlet dat bij de IND schriftelijk ingediende aanvragen om wijziging van de beperking moeten worden aangemerkt als een (onvolledige) aanvraag, omdat de IND het tot behandelen van de aanvraag bevoegde bestuursorgaan is. Omdat verzoeker zijn aanvraag op 8 april 2004 naar de IND had verzonden, zou als datum van de aanvraag 8 april 2004 worden genomen en niet de datum waarop verzoeker bij de gemeente was verschenen.

De minister achtte artikel 2:3 Awb niet van toepassing, omdat de IND het bevoegde bestuursorgaan is tot behandelen van aanvragen om (wijziging van de beperking van) een verblijfsvergunning. In het algemeen paste de IND artikel 2:3 Awb toe op geschriften tot behandeling waarvan kennelijk een ander bestuursorgaan bevoegd is.

Ook was de minister van mening dat de aanvraag niet op de juiste wijze was behandeld.

2. Verzoeker Ab.

2.1. Verzoekschrift 30 september 2004

Verzoeker, staatloze, afkomstig uit Syrië, diende op 15 januari 2004 bij de IND een aanvraag in om verlening van een verblijfsvergunning regulier onder de beperking “verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten.” Hij klaagde op 27 april 2004 bij de IND dat hij nog niets had vernomen op zijn aanvraag.

Op 24 september 2004 reageerde de IND, met excuses voor de trage afdoening, op de klacht. De IND achtte de klacht kennelijk ongegrond, omdat niet een rechtsgeldige aanvraag was ingediend. Het model M35-A was wel ingevuld, maar relevante bescheiden ontbraken om de aanvraag in behandeling te kunnen nemen. Daarnaast was de wettelijke beslistermijn van zes maanden nog niet verstreken op het moment dat de klacht werd ingediend. Verder verwees de IND naar de hiervóór bij de klacht van verzoeker H. onder 1.3. weergegeven hoofdregel dat de aanvraag schriftelijk en in persoon wordt ingediend bij de gemeente. Volgens de IND diende verzoeker alsnog de aanvraag in persoon in te dienen bij de gemeente. De IND zond de aanvraag aan verzoeker terug.

Verzoeker was niet tevreden met dit antwoord van de IND. Volgens verzoeker was de aanvraag wel op de juiste wijze ingediend, en was het de taak van de IND geweest om de korpschef de aanvraag te laten ondertekenen en de rekening voor de leges aan verzoeker te sturen. Hij klaagde erover dat de IND zijn aanvraag niet in behandeling had genomen. Ook klaagde hij erover dat de IND hem bij brief van 24 september 2004 naar de gemeente van zijn woonplaats had verwezen om aldaar een aanvraag in te dienen. Het was niet mogelijk om via een interventie van 13 oktober 2004 tot een oplossing te komen. De IND reageerde hierop met de telefonische mededeling dat de aanvraag van januari 2004 bij de vreemdelingendienst had moeten worden ingediend. Het was niet mogelijk om deze aanvraag rechtstreeks bij de IND in te dienen, omdat de gemeente de aanvraag bevestigde door middel van het zenden van de acceptgirokaart waarmee de leges moeten worden betaald. Verder verwees de IND naar voormelde brief van 24 september 2004.

2.2. Standpunt minister 11 januari 2005

De minister deelde in antwoord op de klacht mee dat zij de klacht gegrond achtte. Vanaf 13 april 2004 was de plaats van indiening van verblijfsaanvragen de gemeente. Vóór die datum moesten dergelijke vragen bij de vreemdelingendienst worden ingediend. Dit liet echter onverlet dat een schriftelijk rechtstreeks bij de IND ingediende aanvraag moet worden aangemerkt als een (onvolledige) aanvraag. De IND is immers het tot behandelen van de aanvraag bevoegde bestuursorgaan.

De oorspronkelijke (onvolledige) aanvraag van 15 januari 2004, was op 21 januari 2004 ontvangen. Die datum zou dan ook als aanvraagdatum worden gehanteerd.

De minister zegde toe dat de aanvraag alsnog ter hand zou worden genomen, en dat binnen vier weken een concrete vervolgstap zou worden genomen. Verzoeker zou hierover nader bericht ontvangen.

Verder deelde de minister mee dat de IND momenteel bezig was om het werkproces ten aanzien van schriftelijk ingediende aanvragen af te stemmen zodat deze in het vervolg op de juiste wijze zullen worden behandeld.

II. TEN AANZIEN VAN DE LANGE DUUR VAN DE BEHANDELING VAN DE AANVRAAG

Eén verzoeker, de heer A. (dossiernummer 2004.04684) klaagt over de lange duur van de behandeling van zijn aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning.

1. Verzoeker A.

Verzoeker A., afkomstig uit Portugal, diende op 10 september 2003 bij de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Rotterdam-Rijnmond een aanvraag in om verlening van een verblijfsvergunning met als doel medische behandeling. Hij klaagt over de lange duur van de behandeling van de aanvraag door de IND.

2. Verzoekschrift 1 juni 2004

Op 1 juni 2004 richtte verzoeker zich via een gemachtigde tot de Nationale ombudsman met de klacht. De gemachtigde gaf aan dat verzoeker psychiatrisch patiënt is, en dat zijn uitkering van de sociale dienst was stopgezet, waardoor hij niet meer ziekenfonds verzekerd was. Deze ziekenfondsverzekering was nodig om aan verzoekers medicatie te komen. Tot nu toe had een ziekenhuis deze medicatie gratis verstrekt, maar het was onbekend hoe lang dit ziekenhuis hiertoe bereid was, aldus de gemachtigde.

Op een interventie van 4 juni 2004 reageerde de IND op 14 juni 2004 met de mededeling dat een nieuwe toestemmingsverklaring nodig was.

3. Standpunt minister 14 september 2004

De minister deelde in antwoord op de klacht mee dat zij de klacht gegrond achtte. De aanvraag was op 10 september 2003 ingediend bij de vreemdelingendienst, en was op 8 december 2003 door de IND ontvangen. De minister liet weten dat de IND te maken had gehad met opgelopen behandeltermijnen van reguliere aanvragen van verblijfsvergunningen. In verband hiermee was de aanvraag van verzoeker blijven liggen tot het moment van de interventie van 4 juni 2004. In dit geval was de beslistermijn van zes maanden overschreden. Op 14 juni 2004 was het dossier in behandeling genomen. Op die datum was aan verzoekers gemachtigde het verzoek gedaan om een nieuwe toestemmingsverklaring voor het inwinnen van medische informatie op te sturen, omdat de bij de aanvraag gevoegde toestemmingsverklaring inmiddels ouder was dan zes maanden.

Op 28 juni 2004 was aan het Bureau Medische Advisering (BMA) om advies gevraagd. De nieuwe toestemmingsverklaring was echter niet compleet geweest zodat het BMA de adviesaanvraag niet in behandeling kon nemen. Op 22 juli was het originele exemplaar van de toestemmingsverklaring ontvangen, en was de adviesaanvraag opnieuw aan het BMA gezonden. De IND had verzocht om een versnelde behandeling, te weten antwoord vóór 1 september 2004, in plaats van de gebruikelijke drie maanden. De minister zegde toe om binnen vier weken na ontvangst van het advies een beslissing op de aanvraag te nemen dan wel een concrete vervolgstap te zetten.

4. Nadere informatie van de IND

De IND liet op 28 december 2004 desgevraagd telefonisch weten dat de aanvraag op 3 december 2004 was afgewezen.

Op 11 januari 2005 voegde de IND hier desgevraagd aan toe dat het BMA-advies op 4 november 2004 was ontvangen. Op 9 november 2004 was aan verzoeker een herstel verzuimbrieven gezonden. Op 22 november 2004 had de IND verzoekers reactie ontvangen van 18 november 2004. De reden van de afwijzing van de aanvraag was dat op grond van artikel 3:46, eerste lid van het Vreemdelingenbesluit, een poliklinische behandeling van een psychische stoornis, en de bijbehorende medicijnenverstrekking ook in Portugal kon plaatsvinden, zodat Nederland daarvoor niet het meest aangewezen land is. Daarnaast was verzoekers financiële situatie niet goed geregeld.

B. AANVRAAG OM VERLENGING VAN EEN VERBLIJFSVERGUNNING

Twaalf verzoekers: de heer S. (dossiernummer 2004.05374, de heer W., (dossiernummer 2004.05817), de heer M. (dossiernummer 2004.05828), de heer C. (dossiernummer 2004.06361), mevrouw Si. (dossiernummer 2004.06548), de heer A.E. (dossiernummer 2004.06658), mevrouw L.R. (dossiernummer 2004.07193), de heer Sr. (dossiernummer 2004.07258), mevrouw L. (dossiernummer 2004.07353), de heer Ha. (dossiernummer 2004.07931), de heer V. (dossiernummer 2004.08018), en de heer O. (dossiernummer 2004.08251), klagen over de behandeling van de aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning.

1. Verzoeker S.

1.1. Verzoekschrift van 24 juni 2004

Op 1 maart 2004 ontving verzoeker S. een brief van de IND dat de verblijfsvergunningen van zijn echtgenote en zijn stiefdochter op 8 juni 2004 zouden verlopen. Hij zond daarop op 2 april 2004 twee verlengingsaanvragen toe aan de IND ten behoeve van zijn echtgenote en zijn stiefdochter. De IND ontving deze aanvragen op 6 april 2004, negen weken voordat de geldigheidsduur van de oude verblijfsvergunningen zou verlopen. Op 6 mei 2004 betaalde verzoeker de leges.

Verzoekers klacht betreft de lange duur van de behandeling van de aanvraag. Hij vertrouwde erop dat de geldigheidsduur van de verblijfsvergunningen zou worden verlengd voor dat de verblijfsvergunningen zouden zijn verlopen.

Daarnaast betreft de klacht het feit dat zijn echtgenote en stiefdochter op 6 juli 2004 een brief ontvingen van de unit Naturalisatie van de IND, waarin was vermeld dat niet positief kon worden beslist op hun naturalisatieverzoeken van 15 september 2003, omdat zij geen geldige verblijfsvergunning hadden, aangezien deze waren verlopen op 8 juni 2004. Hen werd verzocht om te berichten of zij inmiddels in het bezit waren van een geldige verblijfsvergunning.

Ook klaagt hij erover dat zijn echtgenote en stiefdochter een terugkeervisum nodig hadden, waarvoor leges moesten worden betaald. In verband met een voorgenomen vakantie op 23 juli 2004 was het nodig geweest was om tweemaal een terugkeervisum aan te vragen ten behoeve van zijn echtgenote en stiefdochter, omdat op de aanvragen niet was beslist vóór het verstrijken van de geldigheidsduur van hun verblijfsvergunningen. Voor deze terugkeervisa moest in totaal € 80 aan leges worden betaald. Op 22 juni 2004 had verzoeker van de IND telefonisch advies gekregen om een retour visum aan te vragen.

Op 29 juni 2004 verzocht de Nationale ombudsman aan de IND in het kader van een interventie om contact op te nemen met verzoeker voor het gratis verstrekken van een terugkeervisum. Ondanks een rappel gaf de IND hierop geen reactie.

1.2 Standpunt minister 4 oktober 2004

De minister reageerde op 4 oktober 2004 op de klacht. De minister achtte de klacht over de lange duur van de behandeling ongegrond. De minister deelde hiertoe mee dat de beschikking op de aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning uiterlijk binnen zes maanden moet worden gegeven, op grond van artikel 25,

eerste lid, aanhef en onder B, van de Vreemdelingenwet (zie Achtergrond onder 1.). Deze termijn was nog niet verstreken. Wel had de minister begrip voor het standpunt van verzoeker, omdat de IND in beginsel drie maanden voor het verstrijken van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning de vreemdeling uitnodigde een verlengingsaanvraag in te dienen. IND trachtte dan ook om verlengingsaanvragen in een korter tijdsbestek af te handelen. Op 1 september 2004 was een positieve beslissing genomen op de aanvragen. Op die datum waren ook de verblijfsdocumenten besteld. Na ontvangst daarvan zou de gemeente betrokkenen oproepen en de documenten uitreiken.

Over de mededeling van de unit Naturalisatie deelde de minister mee dat zij de klacht gegrond achtte. Zij was het met verzoeker eens dat deze mededeling vreemd voorkwam. De achtergrond hiervan was gelegen in het feit dat met ingang van 1 december 2003 de behandeling van de aanvragen tot verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd door de IND van de korpschef was overgenomen. Voor de overname van deze taak was het bij de behandeling van naturalisatieverzoeken gebruikelijk om de vreemdeling te vragen naar een geldige verblijfsvergunning, omdat de verlenging van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning door de korpschef niet automatisch aan de IND bekend werd gemaakt. De IND trof maatregelen om het proces Naturalisatie en het proces Regulier, met name de unit verlengingen, beter op elkaar af te stemmen. Op 6 juli 2004 was in het registratiesysteem van de IND nog niet opgenomen dat er een aanvraag om verlenging van de verblijfsvergunning was ingediend en dat op die aanvraag nog niet was beslist.

Op de klacht over het terugkeervisum deelde de minister mee dat zij de klacht ook op dit punt gegrond achtte. De echtgenote en stiefdochter van verzoeker vielen onder één van de categorieën aan wie tijdelijk gratis een terugkeervisum werd verleend. De mededeling (na 21 juni 2004) dat zij per terugkeervisum € 40 aan leges dienden te betalen was dan ook niet correct. In het geval er daadwerkelijk € 80 was betaald voor de terugkeervisa, konden zij een verzoek om restitutie van deze legesgelden bij de IND indienen, welk verzoek zou worden gehonoreerd.

Vanaf 24 juni 2004 konden vreemdelingen via de afsprakenesk (0900 1234561), optie 3 van het keuzemenu) een afspraak maken om een terugkeervisum op te halen. Voor de standaardverzoeken (verzoeken om slechts een terugkeervisum en niet in combinatie met een verblijfsaantekening algemeen) werd een afspraak gemaakt in Hoofddorp, waar vijftien extra loketten voor het afgeven voor een terugkeervisum waren ingericht. Voor de niet-standaardverzoeken (verzoeken om een terugkeervisum en een verblijfsaantekening algemeen) werd een afspraak gemaakt voor op de locatie Rijswijk of Zwolle. Het verzorgingsgebied van de locatie Rijswijk betrof de politieregio's Haaglanden, Hollands Midden, Rotterdam-Rijnmond, Zuid-Holland-Zuid en Zeeland. Het verzorgingsgebied van de locatie Zwolle betreft de overige politieregio's. Voor het plannen van afspraken voor een terugkeervisum werden eerdergenoemde verzorgingsgebieden aangehouden en kon hier alleen van worden afgeweken indien sprake was van een medische oorzaak waardoor iemand niet naar Zwolle of Rijswijk kon reizen of wanneer in Rijswijk geen ruimte meer was om te plannen en in Zwolle wel of andersom.

Verzoeker en zijn gezin woonden in Brabant, zodat verzoekers echtgenote en stiefdochter naar Hoofddorp (voor een standaardverzoek) of naar Zwolle moesten reizen om in het bezit te komen van een terugkeervisum. De minister achtte de klacht dat zij naar Zwolle in plaats van naar Rijswijk moesten reizen, dan ook ongegrond.

1.3. Reactie verzoeker 18 oktober 2004

Verzoeker deelde in reactie op het standpunt van de minister mee dat de verblijfsdocumenten waren ontvangen en dat ook de naturalisatiebesluiten waren getekend door de Koningin, zodat de zaak wat dat betreft was geëindigd, maar dat hij het teleurstellend vond dat de IND niet efficiënt werkte. Hij had deze hele procedure ervaren als tegenwerking door de IND.

2. Verzoeker W.

2.1. Verzoekschrift 8 juli 2004

Op 14 mei 2004 diende verzoekers Cubaanse echtgenote bij de IND een aanvraag in om verlenging van de geldigheidsduur van haar verblijfsvergunning. Op 8 juli 2004 was nog geen bericht van de IND ontvangen. Verzoeker slaagde er niet in telefonisch contact te krijgen met de IND zodat geen informatie over de behandeling van de aanvraag kon worden ingewonnen. Op 17 juli 2004 was de geldigheidsduur van het oude verblijfsdocument verlopen. Verzoeker W. klaagde over de lange duur van de behandeling van de aanvraag

2.2. Standpunt minister 29 september 2004

De minister deelde in reactie op de klacht mee dat zij de klacht ongegrond achtte. De minister deelde hiertoe, evenals in haar reactie op de klachten van verzoekers S., M., C., en L.R., mee dat de beschikking op de aanvraag om verlenging van de verblijfsvergunning uiterlijk binnen zes maanden moet worden gegeven. Deze termijn was nog niet verstreken. De minister toonde evenals in de zaak S., ook in deze zaak begrip voor het standpunt van verzoeker omdat de vreemdeling pas drie maanden voor het verstrijken van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning wordt uitgenodigd een verlengingsaanvraag in te dienen.

Op 31 maart 2004 stuurde de IND de verlengingsbrief aan verzoekers echtgenote. De IND ontving de aanvraag op 17 mei 2004. Op 7 juli 2004 werd een accept-girokaart voor de betaling van de leges aan verzoeksters echtgenote gezonden. Op 15 juli 2004 werd de leges voldaan en vervolgens besliste de IND op 8 september 2004 positief op de aanvraag. De vraag of verzoeksters echtgenote de mogelijkheid had om ook eerder, voordat ze daartoe werd uitgenodigd, een verlengingsaanvraag in te dienen, beantwoordde de minister bevestigend. Aanvragen die zes maanden voor afloop van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning worden ingediend worden in behandeling genomen. Het aanvraagformulier kan telefonisch via de infolijn worden besteld of via de IND-site besteld of gedownload.

2.3. Reactie verzoeker 15 oktober 2004

Verzoeker deelde in reactie op het standpunt van de minister mee dat zijn echtgenote nog steeds geen oproep van de Gemeente had ontvangen om het verblijfsdocument in

ontvangst te nemen. In december had zij een reis naar Cuba gepland. Zonder geldig verblijfsdocument was het echter niet mogelijk om Cuba weer te verlaten.

Vervolgens werd het verblijfsdocument eind oktober 2004 aan verzoekers echtgenote uitgereikt.

3. Verzoeker M.

3.1. Verzoekschrift van 8 juli 2004

Verzoeker, afkomstig uit Canada, diende op 29 april 2004 een aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur van zijn verblijfsvergunning in. Op 30 juni was de geldigheidsduur van zijn verblijfsdocument verstreken. Op of omstreeks 14 juni 2004 deelde de IND hem telefonisch mee dat de behandeling van de aanvraag in totaal zes tot acht weken in beslag zou nemen, terwijl de IND op 27 juli 2004 liet weten dat de Vreemdelingenwet 2000 voor de behandeling van de aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning een beslistermijn van zes maanden toeliet, en dat hiervan alleen in spoedeisende gevallen werd afgeweken. Verzoeker had op 8 juli 2004 ook de acceptgiro voor de betaling van de leges nog niet ontvangen. Hij was in dit verband ook niet tevreden over de hoogte van de leges in vergelijking tot de slechte service die hier tegenover staat.

3.2. Standpunt minister 18 oktober 2004

De minister reageerde op 18 oktober 2004 op de klacht. De minister achtte de klacht gedeeltelijk gegrond. Verzoeker was op 9 juli 2004 een acceptgirokaart toegezonden. Vervolgens had hij op 12 juli de leges voldaan en was op 10 augustus 2004 positief beslist op de verlengingsaanvraag. Op 18 augustus 2004 was het verblijfsdocument besteld en op 1 september 2004 was het door Gemeente ontvangen. Net als in de eerdere twee zaken liet de minister weten dat de maximale beslistermijn van zes maanden nog niet was overschreden. Dit wilde echter niet zeggen dat niets was aan te merken op de wijze waarop de aanvraag was behandeld.

Dat de IND een maximale beslistermijn van zes maanden tot zijn beschikking had, wilde niet zeggen dat deze termijn steeds ten volle moest worden benut. Te allen tijde moest worden gestreefd naar een zo spoedig mogelijke behandeling.

In dit licht moest volgens de minister de telefonische mededeling worden gezien dat de behandeling van de aanvraag in totaal zes tot acht weken in beslag zou nemen. Hierdoor waren bij verzoeker verwachtingen gewekt over het tijdstip waarop hij zijn verlengde verblijfsdocument tegemoet mocht zien, die niet waren gehonoreerd.

Overigens liet de minister ook weten dat volgens de telefoonnotitie die van het telefoongesprek op 27 juli 2004 door de IND was gemaakt, niet was gezegd dat er alleen in spoedeisende gevallen werd afgeweken van de maximale beslistermijn van zes maanden, maar dat er juist alles aan gedaan werd om de aanvraag zo snel mogelijk te behandelen.

4. Verzoekster C.

4.1. Verzoekschrift van 28 juli 2004

Verzoekster ontving bij brief van 2 februari 2004 het aanvraagformulier voor de verlengingsaanvraag. Op 13 februari 2004 zond zij het ingevulde formulier retour aan de IND. Op 6 mei 2004 verstreek de geldigheid van haar oude verblijfsvergunning. De IND verklaarde haar klacht van 5 mei 2004 over de lange duur van de behandeling van haar aanvraag kennelijk ongegrond bij brief van 23 juli 2004, om reden dat de wettelijke beslistermijn in het algemeen zes maanden bedraagt. Deze termijn was nog niet verstreken. Verzoekster klaagde over deze reactie van de IND. In dit verband klaagde zij erover dat haar slechts drie maanden voor het verstrijken van de geldigheidsdatum formulieren ten behoeve van de verlengingsaanvraag waren toegestuurd en haar in het begeleidende schrijven was meegedeeld dat de behandeling van de verlengingsaanvraag enkele weken in beslag zou nemen.

4.2. Standpunt minister 11 januari 2005

De minister deelde in reactie op de klacht mee dat zij de klacht gegrond achtte. Daartoe liet de minister het volgende weten. Op 18 februari 2004 had de IND de aanvraag om verlenging ontvangen. Op 15 april 2004 had verzoekster de leges betaald. Verzoekster had een geautomatiseerd aangemaakte brief van 13 mei 2004 ontvangen met de mededeling dat de aanvraag was ingewilligd en dat die brief in combinatie met het oude document kon dienen als bewijs van rechtmatig verblijf tot uiterlijk 1 augustus 2004. Vervolgens was het verblijfsdocument van verzoekster op 28 juli 2004 besteld en op 16 augustus 2004 aan haar uitgereikt. De minister liet ten aanzien van de klacht weten dat uit parlementaire geschiedenis van de Koppelingswet blijkt dat de vreemdeling zelf volledige verantwoordelijkheid draagt voor de tijdige indiening van zijn aanvraag. De IND zendt dan ook slechts als serviceverlening drie maanden voor afloop geldigheidsduur een aanvraagformulier toe. De wettelijke beslistermijn is zes maanden. De minister achtte het echter wenselijk dat nadat leges zijn betaald de beoordeling van de aanvraag en de aanmaak van een pasje sneller plaats vindt. Dit was door ICT problemen niet mogelijk. De minister gaf aan dat getracht werd de termijn terug te brengen naar de normale termijn van drie maanden. Een voorwaarde was wel dat leges snel werden betaald nadat brief hierover was ontvangen. De minister liet vervolgens weten dat de mededeling dat de beoordeling en aanmaak enkele weken in beslag zou nemen, vertrouwen had opgewekt. Gelet op de omstandigheden dat verzoekster ervan mocht uitgaan dat de behandeling van de verlengingsaanvraag en de afgifte van het verblijfsdocument enkele weken zou duren, achtte zij de klacht gegrond. Deze passage in de standaardbrief zou worden gewijzigd zodat niet langer het vertrouwen wordt gewekt dat het binnen enkele weken gerealiseerd zal worden.

4.3. Reactie verzoekster 1 februari 2005

Verzoeksters gemachtigde deelde in reactie op het standpunt van de minister onder meer mee dat het probleem was dat door de bij de IND ontstane werkachterstanden mensen maandenlang zonder verblijfsdocument rondliepen en problemen kregen met onder andere verzekeringen, bankpasjes, huursubsidie. Zolang er bij de IND nog werkachter-

standen waren, was de gemachtigde van mening dat aanvragen om verlenging van verblijfsvergunning die enkele maanden voor expiratie van de verblijfsvergunning werden ingediend, gewoon in behandeling moesten worden genomen. Volgens de gemachtigde werden dergelijke aanvragen nu retour gezonden.

5. Verzoekster Si.

5.1. Verzoekschrift 24 juni 2004

Verzoekster diende op 23 februari 2004 een aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur van haar verblijfsvergunning in. Op 27 april 2004 verliep de geldigheidsduur van haar oude verblijfsvergunning. Zij zond op 11 mei 2004 een klachtbrief aan de IND over de lange duur van de behandeling van haar aanvraag door de IND, waarin zij ook verzocht om spoed in verband met een buitenlandse zakenreis. Zij vernam tot 24 juni 2004 hierop van de IND geen antwoord. Via interventie van de Nationale ombudsman van 9 juli 2004 liet de IND op 2 augustus 2004 weten dat haar klacht kennelijk ongegrond was, omdat de wettelijke beslistermijn van zes maanden nog niet was verstreken. Daarbij deelde de IND mee dat verzoekster langer op de beslissing zou moeten wachten vanwege het grote aantal aanvragen. De IND bood excuses aan voor het ongemak. Verder verzocht de IND aan verzoekster om aan te geven of zij de leges al had betaald, omdat de IND wachtte op betaling van de leges.

5.2. Standpunt minister 11 oktober 2004

De minister deelde in reactie op de klacht mee dat zij de klacht gegrond achtte.

Pas op 2 augustus 2004 reageerde de IND op de brief van 11 mei 2004 met de mededeling dat de klacht ongegrond was. Echter, vervolgens had de IND pas op 23 augustus 2004 opdracht gegeven aan KPMG om de leges te innen. Op 31 augustus 2004 had verzoekster haar leges voldaan, en op 21 september 2004 was de aanvraag ingewilligd. De wettelijke beslistermijn van zes maanden was overschreden. De brief van 2 augustus 2004 was ongelukkig en onjuist.

Verder deelde de minister mee dat iedere vreemdeling ten minste drie maanden van tevoren schriftelijk bericht kreeg over het verstrijken van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning. Aan het niet ontvangen van deze brief konden geen rechten worden ontleend. Het betrof een volledig op geautomatiseerde wijze aangemaakte brief, waarvan geen afschrift in het dossier werd gevoegd. De minister ging ervan uit dat verzoekster een dergelijke brief had ontvangen.

5.3. Reactie verzoekster 13 oktober 2004

Verzoekster liet in reactie op het standpunt van de minister weten dat zij nog geen bericht had ontvangen over de uitreiking van haar verblijfsdocument. Wanneer zij na een week niet nader bericht had ontvangen, zou zij zich weer tot de Nationale ombudsman wenden. Zij wendde zich nadien niet meer tot de Nationale ombudsman.

6. Verzoeker A.E.

6.1. Verzoekschrift 11 augustus 2004

Verzoeker, afkomstig uit Kameroen, ontving in november 2003 een aanvraagformulier van de vreemdelingendienst. Op 20 januari 2004 zond hij zijn aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning regulier onbepaalde tijd aan de IND. Op 27 januari 2004 betaalde hij de leges. In februari 2004 zond de vreemdelingendienst zijn aanvraag door naar de IND. Tussen mei en augustus 2004 belde verzoeker diverse keren naar de IND voor informatie over de voortgang van de behandeling. Het was steeds niet bekend bij welk IND-kantoor zijn aanvraag in behandeling was. Op zijn telefonische klacht van 29 juni 2004 ontving hij tot 11 augustus 2004 nog geen antwoord. Zijn huidige verblijfsvergunning was geldig tot 31 augustus 2004, en hij zou moeilijkheden krijgen zonder geldige verblijfsvergunning.

De IND reageerde op 14 september 2004 op de interventie van 13 augustus 2004 met de mededeling dat het dossier niet compleet was en de aanvraag ontbrak. De IND zegde toe dat op 14 september 2004 ook de klacht zou worden afgehandeld.

6.2. Standpunt minister 5 november 2004

De minister deelde in reactie op de klacht mee dat zij de klacht over de lange duur van de behandeling gegrond achtte, omdat niet binnen zes maanden was beslist. De reden voor de vertraging was dat de aanvraag en de onderliggende stukken niet in het dossier waren gevoegd en voorts onvindbaar waren. De minister merkte hierbij op dat de aanvraag van 20 januari 2004 niet aan de IND maar aan de vreemdelingendienst Haaglanden was gezonden, die de aanvraag zou hebben doorgezonden. Op 14 september 2004 was op de klacht gereageerd en waren de stukken opnieuw bij verzoeker opgevraagd. Op 28 september 2004 had verzoeker de gevraagde gegevens verstrekt. Verder deelde de minister mee dat bij beschikking van 29 september 2004 positief was beslist op de aanvraag. Op 7 oktober was het document besteld en op 12 oktober was het aan de gemeente Den Haag gezonden.

7. Verzoekster L.R.

7.1. Verzoekschrift 29 augustus 2004

Verzoekster L.R., afkomstig uit Costa Rica, ontving begin april 2004 het aanvraagformulier voor de verlenging van de geldigheidsduur van haar verblijfsvergunning, die tot 7 juli 2004 geldig was. Zij stuurde op 14 april 2004 het aanvraagformulier aangetekend op. Zij klaagde op 2 juni 2004 bij de IND over de lange duur van de behandeling. Vervolgens ontving zij op 6 augustus 2004 een brief van de IND met de mededeling dat zij binnenkort een acceptgiro zou ontvangen en dat de wettelijke beslistermijn zes maanden bedroeg, maar waarin geen concrete toezegging was gedaan over de termijn wanneer zou worden beslist. Verder was in deze brief vermeld dat zij in afwachting van de beslissing rechtmatig verblijf had in Nederland, en dat het, gelet op het grote aantal aanvragen, langer zou duren voordat zij een beslissing zou krijgen, met excuses voor het ongemak. Op 13 augustus 2004 ontving zij een acceptgiro om de leges te betalen. Dat deed zij zo spoedig mogelijk. In een telefonisch contact deelde de IND

vervolgens mee dat het nog wel vier tot vijf maanden kon duren voordat het verblijfsdocument klaar zou zijn. Dat betekende dat zij niet op vakantie kon zonder een terugkeervisum. Bovendien moest zij daardoor opnieuw een afspraak maken, die pas op 14 september 2004 kon plaatsvinden, om een stempel te laten plaatsen in haar paspoort om te kunnen werken. Daardoor had zij bijkomende kosten, zoals telefoonkosten, omdat de infolijn moeilijk bereikbaar was en reiskosten. Volgens verzoekster had de IND eerder de papieren voor de verlenging moeten opsturen wanneer de IND wist dat het langer zou gaan duren. Verzoekster liet op 29 november 2004 weten dat zij in september 2004 een verblijfsdocument had ontvangen.

7.2. Standpunt minister 17 december 2004

De minister liet in reactie op de klacht weten dat zij de klacht dat geen concrete toezegging was gedaan over de termijn waarbinnen zou worden beslist, gegrond achtte. De klacht over de lange behandelingsduur achtte zij ongegrond. De minister gaf hiertoe als reden, zoals hiervóór ook in de zaak van verzoekster C. is vermeld, dat de wettelijke beslistermijn zes maanden was. Deze was aangevangen op 14 april 2004, de indiening van de aanvraag. Er was op 15 september 2004 beslist, vijf maanden na indiening van de aanvraag, en, hoewel niet bijzonder snel, was dat binnen de wettelijke beslistermijn. Dat betrokkene in de gelegenheid werd gesteld om drie maanden voor het verstrijken van de vergunning een aanvraag tot verlenging in te dienen, stond volgens de minister los van de wettelijke beslistermijn. Dat de IND een aanvraagformulier toestuurde, was om te voorkomen dat aanvragen te laat werden ingediend, met bijkomende problemen. Het was dus meer in het kader van dienstverlening, dan dat werd beoogd binnen drie maanden te beslissen. Dat nam volgens de minister overigens niet weg dat de IND er wel naar streefde om binnen drie maanden te beslissen. Wanneer dat niet lukte, was in de Vreemdelingencirculaire (in B1/4.1.1.10) geregeld dat betrokkene een sticker 'verblijfsaantekening Algemeen' kon krijgen. Dat was in het geval van verzoekster ook gebeurd. De oorzaak van de langdurige behandeltermijnen was bekend en lag grotendeels in de overname van de taken van de vreemdelingendienst op 1 april 2004 en in ICT-problemen. Er werd hard aan gewerkt om hierin verbetering aan te brengen, aldus de minister.

8. Verzoeker Sr.

8.1. Verzoekschrift 30 augustus 2004

Verzoeker, afkomstig uit India, diende op 27 april 2004 een aanvraag in om verlenging van de geldigheidsduur van zijn verblijfsvergunning. Deze verblijfsvergunning was geldig tot 10 mei 2004. Op 7 juni 2004 zond zijn gemachtigde een fax aan de IND waarin hij aangaf dat hij vijfmaal de infolijn had gemeld, en geen contact had kunnen krijgen. Daarom verzocht hij de IND per fax om contact op te nemen. Omdat hij hierop geen antwoord ontving, zond de gemachtigde vervolgens diezelfde dag een klacht. Hij gaf daarin aan dat aan verzoeker nu ofwel: een "sticker verblijfsaantekening", of een legesbrief van KPMG, of een brief met bevestiging dat hij hangende de aanvraag legaal in Nederland verbleef behoorde te worden gezonden. Verzoeker had de bevestiging van legaal verblijf uiterlijk 8 juni 2004 nodig. De reden hiervan bleek te zijn dat zijn schoonouders graag aanwezig wilden zijn bij de geboorte van zijn kind en voor de visumaanvraag de ambas-

sade van India zo'n bewijs verlangde. Een sticker "verblijfsaantekening" in zijn paspoort kon pas worden geplaatst na afspraak via de infolijn, en deze afspraak kon pas over vier weken plaatsvinden. Een spoedverzoek aan de afsprakenlijn kon niet via de infolijn worden doorgegeven. Ook een bevestiging van de aanvraag wilde de IND niet sturen.

De legesbrief was ondanks toezeggingen van de IND niet gestuurd, en een bevestiging van rechtmatig verblijf kon pas worden verkregen nadat hij de leges had betaald, zodat dit laatste niet aan de orde was, aldus de gemachtigde.

Op 10 augustus 2004 ontving verzoeker een brief van de IND, met de mededeling dat verzoeker al een acceptgiro had ontvangen, en de leges had betaald. De brief met de acceptgiro was de bevestiging van de aanvraag. Verder berichtte de IND dat de wettelijke beslistermijn zes maanden was. Gelet op het grote aantal aanvragen zou hij langer op de beslissing moeten wachten. De IND achtte de klacht over de slechte bereikbaarheid van de infolijn kennelijk gegrond. De bereikbaarheid was echter met de inzet van nieuw personeel verbeterd.

Verzoekers gemachtigde gaf hierop op 11 augustus 2004 de reactie dat de genoemde zes maandentermijn een maximum termijn was, en dat voor het niet zenden van een acceptgiro door KPMG geen enkel excuus was. Sinds jaar en dag veroorzaakte KPMG problemen, dit was een keuze van de IND. Verder had hij niets gemerkt van de verbetering van de infolijn door de inzet van nieuw personeel. Hij ontving op deze brief geen antwoord.

Hij klaagde erover dat de IND hem niet na ontvangst van per ommekeer een ontvangstbevestiging annex bewijs van rechtmatig verblijf heeft toegezonden.

8.2. Standpunt minister 20 december 2004

De minister deelde in reactie op de klacht mee dat zij de klacht gegrond achtte. De minister gaf aan dat verlengingsaanvragen waren bevestigd met de acceptgiro van KPMG, in dit geval op 22 juni 2004. Bellen naar de infolijn had geen zin omdat de aanvraag pas op 17 juni 2004 was ingevoerd in INDIS. In de periode tussen 27 april 2004 en 17 juni 2004 was niets gebeurd, vanwege de achterstanden bij de behandeling van aanvragen. Op 21 juni 2004 was aan KPMG verzocht om de leges te innen, en op 22 juni 2004 had KPMG de acceptgiro gestuurd. De minister liet weten dat haar niets bekend was van problemen en vertragingen bij KPMG. Ook in deze zaak had KPMG de opdracht om de leges te innen onverwijld uitgevoerd.

Op 28 juni 2004 waren de leges voldaan. Op 27 oktober 2004 was de aanvraag ingestemd en op 5 november 2004 was het verblijfsdocument ontvangen door de gemeente Amsterdam. Bij de aanvraag van verzoeker had de termijn van verzending van de acceptgiro acht weken bedragen. Op het moment van de reactie van de minister was dat vijf weken geweest, en het streven was per 1 januari 2005 drie weken, en uiteindelijk twee weken na ontvangst de acceptgiro te verzenden.

De minister deelde verder mee dat bewijs van rechtmatig verblijf niet per ommekeer werd verzonden. Bij verlenging gaat de behoefte aan dergelijk bewijs pas spelen als de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning verloopt. Iedere vreemdeling werd minimaal drie maanden van te voren gewaarschuwd dat de verblijfsvergunning verliep. Een vreemdeling die na afloop geldigheidsduur van de verblijfsvergunning in Nederland mocht blijven kon een sticker: "verblijfsaantekening algemeen" krijgen. Deze sticker werd niet per

post verzonden, maar moest via telefonische afspraak in persoon worden afgehaald bij de IND. De sticker werd in het paspoort aangebracht en voorzien van een stempel. Daarnaast gaf de IND schriftelijke verklaringen aan vreemdelingen die niet het juiste bewijs van rechtmatig verblijf hadden. Dit was het gevolg van automatiseringsproblemen bij de overname op 24 mei 2004 door de IND van de verblijfstitlevering aan de GBA.

De gemachtigde had op 5 november 2004 telefonisch contact gehad met de IND, en op 8 november 2004 een dergelijke schriftelijke verklaring gekregen. Hij had voor dat moment al meermalen getracht om een bewijs van rechtmatig verblijf te krijgen. In een brief van 12 juli 2004 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer had de minister erkend dat de langere doorlooptijden bij de behandeling van (verlenging van) verblijfsvergunningen hadden geleid tot een slechte bereikbaarheid van de infolijn van de IND, omdat meer mensen gingen bellen.

8.4. Reactie verzoeker 20 januari 2005

Verzoekers gemachtigde reageerde op het standpunt van de minister met een opmerking dat de ingangsdatum van geldigheidsduur nooit op het verblijfsdocument werd vermeld. Verder deelde de gemachtigde mee dat hij het principiële onjuist achtte dat de IND de verantwoordelijkheid voor de bevestiging van de aanvraag integraal bij KPMG legde, omdat de minister verantwoordelijk was. Daarnaast gaf hij aan dat de antwoorden van de infolijn vaak inhoudsloos en onbevredigend waren, ook al stelde de IND dat 94% van alle telefoongesprekken waren beantwoord. Hij constateerde dat de aanvraag van 27 april 2004 pas op 17 juni 2004 in het systeem was opgevoerd, dus dat de aanvraag pas was te traceren nadat deze is opgevoerd, en dat de IND geen concrete gegevens had verstrekt inzake de inzet van extra personeel.

9. Verzoekster L.

9.1. Verzoekschrift van 3 september 2004

Op 29 februari 2004 diende verzoekster, afkomstig uit Duitsland, bij de IND een aanvraag in om verlenging van haar verblijfsvergunning. Op 19 mei 2004 verliep de geldigheidsduur van haar oude verblijfsdocument. Op 25 juni 2004 ontving zij een acceptgiro voor de betaling van de leges. Op 9 juli 2004 voldeed zij de leges. Verzoekster klaagde over de lange duur van de behandeling van de aanvraag.

9.2. Standpunt minister 20 december 2004

De minister deelde in reactie op de klacht mee dat zij de klacht over de lange duur van de aanvraag gegrond achtte. De minister deelde hiertoe mee dat de aanvraag van 29 februari 2004 op 14 september 2004 was ingewilligd, waarbij de geldigheidsduur van haar verblijfsvergunning was verlengd tot 19 mei 2009. Daarmee was de wettelijke termijn van zes maanden overschreden. Op 21 oktober 2004 was het verblijfsdocument aan haar uitgereikt. Uit de met de reactie van de minister meegezonden dossierstukken bleek dat geen beschikking was aangemaakt, zodat bekendmaking van de inwilligende beslissing door uitreiking van het verblijfsdocument plaats vond.

10. Verzoeker Ha.

10.1. Verzoekschrift van 22 augustus 2004

Verzoeker, afkomstig uit Somalië, diende op 22 augustus 2003 bij de IND een aanvraag in om verlenging van zijn verblijfsvergunning onder de beperking 'verblijf bij moeder'. Op 17 november 2003 diende hij een tweede verlengingsaanvraag in, dit maal onder de beperking 'voor verblijf bij vader'. Op 22 augustus 2004 ontving hij nog geen bericht over de stand van zaken. Wel had hij de leges voor de verlengingsaanvraag voldaan.

10.2 Standpunt minister 17 december 2004

De minister deelde in reactie op de klacht mee dat zij de klacht gegrond achtte omdat de beslistermijn van zes maanden ruimschoots was overschreden. De minister liet onder meer weten dat de aanvraag van 22 augustus 2003 van verzoeker op 4 februari 2004 door de IND was ontvangen en op 8 april 2004 was opgevoerd in het systeem. Het was niet te achterhalen waarom de aanvraag niet eerder in behandeling was genomen, maar het leek erop alsof zijn aanvraag over het hoofd was gezien. Ondanks een toezegging van 9 september 2004 aan de Nationale ombudsman was de aanvraag abusievelijk niet ingedeeld op een beslismedewerker. Inmiddels was de aanvraag wel ingedeeld op een beslismedewerker. Omdat was gebleken dat nog informatie nodig was om op de aanvraag te kunnen beslissen, was op 23 november 2004 een herstelverzuimbrieven aan verzoeker gezonden. Wanneer de gevraagde informatie was ontvangen, zou binnen twee weken een beslissing op de aanvraag worden genomen dan wel zou een concrete vervolgstap moeten worden genomen.

10.3 Reactie verzoeker 7 februari 2005

Verzoeker liet via zijn gemachtigde weten dat hij op 31 januari 2005 zijn verblijfsdocument had ontvangen.

11. Verzoeker V.

11.1. Verzoekschrift 20 september 2004

Verzoekers adoptiefzoon, van Chinese afkomst, diende op 27 mei 2003 een aanvraag in om verlening van een verblijfsvergunning. Daarop werd op 8 april 2004 een inwilligende beschikking genomen. Op 20 april 2004 zond de IND aan verzoeker een bestelkaart voor een verblijfsdocument toe, die hij ingevuld opstuurde aan de IND. Verzoeker verzocht vervolgens diverse malen om een spoedige behandeling, onder meer op 21 juni 2004 en op 10 augustus 2004.

Naar aanleiding van een interventie van de Nationale ombudsman over verzoekers klacht dat nog geen verblijfsdocument was uitgereikt, liet de IND op 6 september 2004 weten dat er geen procedure aanhangig was. De verblijfsvergunning was geldig tot 27 mei 2004, en verzoeker had geen verlengingsaanvraag ingediend. Een verblijfsdocument kon na de beschikking van 8 april 2004, niet meer worden besteld vanwege de te korte geldigheidsduur daarvan. Aan verzoekers adoptiefzoon had echter een verblijfsvergunning voor de duur van vijf jaren kunnen worden verleend. Uiterlijk over een week zou een beschikking worden gegeven, geldig voor de resterende duur van vier jaren. Deze infor-

matie van de IND bleek echter onjuist te zijn, en verzoeker deelde in zijn verzoekschrift mee dat hij niet een beschikking had ontvangen, maar een brief van de minister van 15 september 2004 met daarbij gevoegd de mededeling dat hij niet tijdig een aanvraag tot verlenging van de geldigheidsduur had ingediend, met toezending van een aanvraagformulier. In deze brief had de minister wel excuses aangeboden voor de verschillende informatieverstrekking. Hij had dit aanvraagformulier inmiddels opgestuurd. Hij vond dat de IND ernstig in gebreke was gebleven en hij wilde ten spoedigste een beslissing, omdat zijn adoptiefzoon zeer geëmotioneerd was en hij het verblijfsdocument zeer dringend nodig had voor zijn opleiding.

11.2. Reactie minister 11 november 2004

De minister deelde in reactie op de klacht mee dat zij de klacht dat was toegezegd dat een beschikking voor vier jaren zou worden gegeven, ongegrond achtte, omdat op de interventie geen concrete toezegging was gedaan.

Aan verzoekers adoptiefzoon was bij beschikking van 7 april 2004 een verblijfsvergunning verleend voor verblijf bij verzoeker met ingang van 27 mei 2003, geldig tot 27 mei 2004. Omdat de adoptiefzoon meerderjarig was geweest op het moment dat hij deze aanvraag indiende, kon hij niet voldoen aan de voorwaarden van het vreemdelingenbeleid met betrekking tot adoptie- en/of pleegkinderen. Daarom was, gelet op de zeer bijzondere uitspraak van de rechter inzake zijn adoptie, aangenomen dat op grond van artikel 8 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (8 EVRM), tussen hem en zijn adoptievader zogenaamde "more than normal emotional ties" bestaan. De medewerker van de IND die informatie gaf aan de Nationale ombudsman in het kader van de interventie, had gesproken over een mogelijke verlening van een verblijfsvergunning voor de duur van vijf jaren, omdat hij er op dat moment vanuit was gegaan dat het ging om een minderjarige. Na bestudering van het dossier was de IND-medewerker gebleken dat niet aan de voorwaarden van het adoptiebeleid werd voldaan, en dat de verblijfsvergunning op grond van bijzondere feiten en omstandigheden was verleend op grond van artikel 8 EVRM. Daarom voldeed de adoptiefzoon niet aan de vereisten voor het verlenen van een verblijfsvergunning voor de duur van vijf jaar. Vervolgens was aan verzoeker een brief gezonden waarin hem werd meegedeeld dat verlenging van de verblijfsvergunning pas kon plaatsvinden nadat een aanvraag om verlenging was ingediend. Inmiddels was een verlengingsaanvraag ontvangen. Binnen vier weken zou een beslissing op de aanvraag worden genomen.

11.3. Reactie verzoeker 21 november 2004

Verzoeker deelde in reactie op het standpunt van de minister onder meer mee dat hij op 11 november 2004 een (tweede) ontvangstbevestiging had ontvangen, en tevens een acceptgiro om de leges van € 285 te betalen. Daarbij was meegedeeld dat de wettelijke beslistermijn zes maanden was, en dat deze termijn met maximaal zes maanden kon worden verlengd. Hij was niet akkoord met de mededeling van de minister dat zijn klacht niet gegrond was, omdat de IND alle termijnen zelf had overschreden. Daarbij bevreesdde het hem ten eerste dat de IND op 8 april 2004 een beschikking had gezonden, maar geen verblijfsdocument. Zijn adoptiefzoon had allang een verblijfsdocument moeten hebben. Nu kon hij geen rijexamen afleggen, geen eindexamen doen, was hij al twee keer 's nachts flauwgevallen van de spanningen en het wachten op een ver-

blijfsdocument duurde maar voort, hetgeen een nadelige invloed had op zijn concentratie voor zijn studie.

Op 23 november 2004 werd telefonisch via een interventie getracht om zo spoedig mogelijk een beslissing te krijgen op de verlengingsaanvraag. Op 29 november 2004 bleek de IND de betaling van de leges nog niet te hebben ontvangen. Vervolgens werd op 6 december 2004 de aanvraag ingewilligd.

Op 20 december 2004 richtte verzoeker zich wederom tot de Nationale ombudsman. Hij deelde mee dat het verblijfsdocument nog steeds niet was verleend. Daarnaast had de IND aan verzoeker in de begeleidende brief bij de beschikking van 6 december 2004 met klem verzocht om niet tussentijds contact op te nemen met hetzij de gemeente waar hij woon- of verblijfplaats had, hetzij de naburige gemeente. Verder was ook in deze brief vermeld dat de geldigheidsduur van de beschikking verliep op 27 mei 2004 en dat het aanbeveling verdiende om ten minste één maand van te voren een aanvraag om verlenging in te dienen. Vervolgens liet verzoeker op 21 december 2004 weten dat hij op 20 december 2004, bij de gemeente had gevraagd of het verblijfsdocument al was ontvangen, hetgeen niet het geval was.

Op 23 december 2004 liet de IND op de vraag wanneer het verblijfsdocument zou worden uitgereikt, weten dat het aanvragen van het verblijfsdocument om technische problemen niet was gelukt. Inmiddels was het document opnieuw aangevraagd, en naar verwachting was het document over vijf werkdagen beschikbaar bij de gemeente.

Verzoeker liet op 30 december 2004 weten dat hij op 27 december 2004 bericht had gekregen van de gemeente dat zijn adoptiefzoon het document kon komen ophalen.

Dit document had echter nog maar een geldigheidsduur van vijf maanden.

12. Verzoeker O.

12.1. Verzoekschrift van 5 oktober 2004

Verzoeker, afkomstig uit Zuid-Afrika, diende op 5 mei 2004 een aanvraag in om verlenging van zijn verblijfsvergunning. In juli 2004 ontving hij nog geen acceptgiro voor de betaling van de leges. Zijn verblijfsvergunning was geldig tot 7 augustus 2004. Op die datum verliep ook zijn arbeidscontract voor bepaalde tijd. Zijn werkgever verlangde van hem een bewijs dat hij rechtmatig in Nederland verbleef voordat hij over zou gaan tot verlenging van zijn arbeidscontract. Daarom nam hij telefonisch contact op met de IND. De IND liet hem weten dat het waarschijnlijk niet zou lukken om zijn verblijfsvergunning te verlengen vóór 7 augustus 2004. Verzoeker maakte een afspraak met de IND in Rijswijk op 16 juli 2004 en kreeg daar te horen dat hij binnenkort een acceptgiro zou ontvangen zodat na betaling een aanvang met de behandeling van de aanvraag zou kunnen worden genomen. Daarna nam verzoeker nog driemaal telefonisch contact met de IND op omdat hij geen enkel bericht ontving van de IND. Hij ontving steeds wisselende informatie. Half augustus 2004 liet een medewerker van de infolijn van de IND weten dat er iets mis was gegaan met het verzenden van de acceptgiro, maar dat deze nu opnieuw zou worden toegezonden. Na betaling zou de behandeling van de aanvraag en het aanmaken en verzenden nog drie weken in beslag nemen. Op 31 augustus 2004 liet een andere medewerker van de IND weten dat het nog vier tot zes weken zou duren voordat verzoeker de acceptgiro zou ontvangen, en dat het na betaling nog drie tot zes maanden zou duren

voordat de procedure was afgewikkeld. Desgevraagd liet zij weten dat hij opnieuw een stempel in zijn paspoort kon krijgen. Een medewerker van de afdeling vragen over visa-procedure liet vervolgens weten dat de beslistermijn voor de aanvraag zes maanden bedroeg.

12.2. Standpunt minister 11 januari 2005

De minister deelde in reactie op de klacht mee dat zij de klacht dat verzoeker, ondanks twee toezeggingen daartoe, geen acceptgiro had ontvangen voor de betaling van de leges, gegrond achtte. De minister liet weten dat de aanvraag om verlenging op 24 mei 2004 door de IND was ontvangen. Daarna was verzoeker op 18 augustus 2004 schriftelijk geïnformeerd over de ICT-problemen en waren excuses aangeboden voor het ongemak dat hierdoor was ontstaan. In deze brief is het rechtmatig verblijf van verzoeker bevestigd. Naar aanleiding van een telefonische interventie van de Nationale ombudsman van 12 oktober 2004 was diezelfde dag opdracht gegeven tot incasso van de leges. Op 19 oktober 2004 had verzoeker de leges betaald. Omdat de ICT-problemen op dat moment nog niet waren opgelost had de IND bij brief van 19 oktober 2004 verzoeker hierover geïnformeerd en zijn rechtmatig verblijf, middels een artikel 9 verklaring, bevestigd. Op 9 november 2004 was de aanvraag in behandeling genomen, waarna op 10 december 2004 een verblijfsdocument was aangevraagd bij het Bureau Documenten van de IND in Zwolle. Binnen enkele weken zou dit document ter uitreiking naar de gemeente Rotterdam worden gezonden.

Concluderend liet de minister weten dat na de overdracht van taken begin juni 2004 bij de IND was geconstateerd dat ten gevolge van deze ingrijpende operatie ICT-problemen waren ontstaan. Deze problemen hadden ertoe geleid dat de verwerking van de aanvraag van verzoeker alsmede de legesincasso aanzienlijke vertraging had opgelopen. Bovendien konden hierdoor de gedane toezeggingen niet worden nagekomen. Zowel bij brief van 18 augustus 2004 als bij brief van 19 oktober 2004 waren verzoeker excuses aangeboden. Naast deze twee brieven was bij de brief van de minister een verzoek gevoegd van de IND aan KPMG van 12 oktober 2004 om de leges te incasseren en een ongedateerde inwilliging op grond van het verlengingsproject 2 met de vermelding dat in deze zaken geen beschikking wordt aangemaakt.

De minister liet tenslotte nog weten dat de ICT-problemen inmiddels grotendeels waren opgelost en dat de IND thans bezig was het werkproces nog meer te verbeteren, zodat de problemen die verzoeker had ondervonden tot het verleden gaan behoren.

Een IND-medewerkster liet vervolgens op 27 januari 2005 desgevraagd aan de Nationale ombudsman weten dat het verblijfsdocument niet door de gemeente kon worden uitgereikt omdat er een hoofdletter was weggevallen in de naam en een letter in de geboorteplaats. Daarom had de gemeente het verblijfsdocument weer teruggestuurd. Bureau Documenten van de IND had dit aan het koppelingsbureau laten weten.

12.3. Reactie verzoeker 7 februari 2005

Verzoeker deelde in reactie op het standpunt van de minister mee dat hij de brief van 18 augustus 2004 nooit had ontvangen omdat deze naar het onjuiste adres was gezonden. Het huisnummer was onjuist vermeld. Begin januari 2005 had hij contact opgeno-

men met het stadhuis van zijn woonplaats, Rotterdam. Het verblijfsdocument bleek nog niet te zijn ontvangen. Daarna had verzoeker contact opgenomen met de IND die hem vertelde dat hij zich geen zorgen behoefde te maken. Intussen had dit alles grote gevolgen voor hem. Zijn vorige werkgever kon hem op 7 augustus 2004 geen arbeidscontract voor onbepaalde tijd aanbieden omdat hij geen geldig verblijfsdocument had. Omdat hij al tweemaal eerder een arbeidscontract voor bepaalde tijd had gehad kon het contract evenmin worden verlengd. Nadat verzoeker een nieuwe werkgever had gevonden liep hij nu tegen hetzelfde probleem aan. Op 16 januari 2005 was de verblijfsaantekening in zijn paspoort verlopen. Ook in verband met de nieuwe wet op de identificatieplicht gaf hij aan moeilijkheden te verwachten.

12.4. Reactie IND 7 februari 2005

Een medewerkster van de IND liet weten dat er een zogenaamde vrije aanvraag voor een verblijfsdocument was gedaan. Het Bureau Documenten had bevestigd dat het verblijfsdocument naar de gemeente Rotterdam was gezonden. Op 20 januari 2005 was een artikel 9 Vw verklaring aan verzoeker gezonden. Daarnaast had de IND contact met de werkgever opgenomen om te bevestigen dat er sprake was van rechtmatig verblijf. Op 17 februari 2005 liet verzoeker aan de Nationale ombudsman weten dat hij een oproep van de gemeente had ontvangen om zijn verblijfsdocument op te halen.

C. UITREIKEN VERBLIJFSDOCUMENT

Acht verzoekers klagen over de handelwijze van de IND in het kader van de uitreiking van hun verblijfsdocument, nadat inwilligend op de aanvraag was beslist.

Deze verzoekers zijn: de heer P.A. (dossiernummer 2004.04523), de heer B. (dossiernummer 2004.05314), de heer Be. (dossiernummer 2004.05472), de familie E. (dossiernummer 2004.05838), de heer Me. (dossiernummer 2004.06960), de familie Bo. (dossiernummer 2004.07124), mevrouw U. (dossiernummer 2004.08784), de heer Ho. (dossiernummer 2004.09182).

Één verzoeker, de heer Z. (dossiernummer 2004.08003), klaagt over de termijn van uitreiking van een nieuw verblijfsdocument op zijn aanvraag, na vermissing van zijn verblijfsdocument.

In de zaken van de verzoekers P.A., B., Be., Me., E., Bo., en Ho., heeft de Nationale ombudsman getracht via interventie om een oplossing te bewerkstelligen. In de zaak van mevrouw U. heeft de Nationale ombudsman telefonisch geïnformeerd naar de stand van zaken. De IND kon echter geen informatie verstrekken over de termijn waarop het verblijfsdocument kon worden uitgereikt, dan wel, zoals in de zaak van de familie E., en Bo., reageerde niet inhoudelijk op de vraag wanneer het verblijfsdocument kon worden uitgereikt, waarna de Nationale ombudsman het onderzoek schriftelijk voortzette.

1. Verzoeker P.A.

1.1. Verzoekschrift 25 mei 2004

Verzoeker, afkomstig uit Ghana, diende op 25 augustus 2003 bij de vreemdelingendienst te Rotterdam een aanvraag in om verlening van een verblijfsvergunning onder de beperking verblijf bij echtgenote. Deze aanvraag werd op 7 januari 2004 ingewilligd.

Verzoeker klaagde erover dat de IND hem na de beslissing van 7 januari 2004, tot 25 mei 2004 geen duidelijkheid had verschaft over de termijn waarop hem het bijbehorende verblijfsdocument zal worden verstrekt.

Op een interventie van de Nationale ombudsman van 1 juni 2004 deelde de IND op 16 juni 2004 mee dat geen termijn kon worden gegeven over afgifte van het verblijfsdocument. Dit document was op 13 april 2004 bij de SDU besteld.

1.2. Standpunt minister 5 oktober 2004

De minister deelde in reactie op de klacht mee dat zij de klacht gegrond achtte. Verzoeker had op 25 augustus 2003 een aanvraag ingediend om een verblijfsvergunning. Deze verblijfsvergunning was geldig tot 25 augustus 2004. Hij had vervolgens op 5 april 2004 een klacht ingediend, omdat hij zijn verblijfsdocument nog niet had ontvangen. Op 1 april 2004 had de IND hem een fotokaart gezonden. Deze was op 13 april 2004 bij de IND retour ontvangen en op die datum was het verblijfsdocument bij de desbetreffende instantie aangevraagd. Later was gebleken dat de aanvraag pas op 30 juni 2004 bij de SDU was ontvangen.

De levertijd van tien weken bij de SDU van de verblijfsdocumenten was veroorzaakt door het omzetten van de systemen voor het bestellen van documenten in april/mei 2004. Hierdoor was het voor een periode van drie weken niet mogelijk om documenten aan te vragen. Vanaf 23 mei 2004 was dat weer mogelijk maar door diverse interne problemen (de koppelingen van BVV, INDIS, REGIS, DAS etc) was dit vertraagd. Door technische problemen waren bij het verzenden van bestanden vanuit Rotterdam deze bestanden nooit bij de SDU aangekomen.

Tussen 24 mei 2004 en 8 juli 2004 waren door de IND ruim 1500 pasjes aangevraagd. Er waren diverse projectteams bezig om een aantal zaken op te lossen. In september 2004 was een grote hoeveelheid aanvragen voor documentproductie van uit de IND losgekomen. De SDU had nooit achterstand gehad bij het maken van verblijfsdocumenten.

Met de brief van de minister van 12 juli 2004 aan de Tweede Kamer had de minister informatie verstrekt over de voorraden en de lange doorlooptijden en de maatregelen die nodig waren, bijvoorbeeld extra menskracht en nieuwe apparatuur.

De huidige praktijk was dat binnen vijf werkdagen na de inwilligende beslissing de aanvraag tot het aanmaken van het verblijfsdocument werd verzonden aan de SDU. De SDU verzond het document binnen vijf werkdagen aan de gemeenten en twee keer per week aan de grote gemeenten. De afspraak met de gemeenten was dat de vreemdeling het pasje vervolgens binnen vijf werkdagen kon ophalen. Daarmee werd de wenselijke en haalbare levertijd tien werkdagen, hetgeen momenteel ook gerealiseerd werd.

Verzuimd was om het verblijfsdocument van verzoeker aan te vragen nadat de aanvraag was ingewilligd. De exacte oorzaak daarvan was niet te achterhalen, maar was mogelijk gelegen in een combinatie van factoren.

Het document was op 1 juli 2004 aangemaakt en was geldig tot 25 augustus 2004. De gemeente Rotterdam had op 7 juli 2004 de ontvangst van het document bevestigd. Op 20 juli 2004 was het document aan verzoeker uitgereikt.

1.3. Reactie verzoeker op het verslag van bevindingen

Verzoeker liet op 27 mei 2005 weten dat hij bij de aanvraag ook een fotokaart had meegezonden, die bij de IND kennelijk was kwijtgeraakt, zodat hij in totaal tweemaal een fotokaart had toegezonden.

2. Verzoeker B.

2.1. Verzoekschrift 22 juni 2004

Verzoeker diende op 13 februari 2004 zijn achtste aanvraag om verlenging van zijn verblijfsdocument in, bij de vreemdelingendienst te Amsterdam. Zijn verblijfsvergunning was geldig tot 1 april 2004. Hij ontving op 13 mei 2004 een brief van de IND, waarin zijn aanvraag was ingewilligd, en waarin was vermeld dat deze brief in combinatie met zijn verlopen document als tijdelijk bewijs van rechtmatig verblijf diende. Hij had een retourvisum nodig, en hij moest die aanvragen via de infolijn van de IND, waarbij telkens de verbinding werd verbroken. Verzoeker deelde mee dat deze brief een bron van frustratie was, die zijn leven zwaar belemmerde, omdat iedereen die deze brief zag, de brief onduidelijk achtte, en dit geen officieel document was.

Op een interventie van de Nationale ombudsman van 30 juni 2004, en een rappel van 9 juli 2004, deelde de IND op 12 juli 2004 mee dat geen termijn kon worden gegeven over afgifte van het verblijfsdocument. Dit document zou die dag bij de SDU worden besteld.

2.2. Standpunt minister

De minister reageerde op 23 september 2004 op de klacht. De minister deelde onder meer het volgende mee.

Op 13 februari 2004 had verzoeker zijn aanvraag ingediend bij de vreemdelingendienst. De IND had de aanvraag ontvangen op 17 februari 2004. Op 23 maart 2004 had verzoeker de leges betaald. Vanwege de ontstane achterstanden van de verlengingsaanvragen was in 12.000 zaken waarin uiterlijk op 4 mei 2004 de leges waren betaald, besloten om een op 13 mei 2004 gedateerde geautomatiseerd aangemaakte brief aan betrokkenen te sturen waarin werd meegedeeld dat de aanvraag was ingewilligd. Deze brief was ook aan verzoeker gezonden. In deze brief was bepaald dat die brief, in combinatie met het oude verblijfsdocument, tot uiterlijk 1 augustus 2004 kon worden gebruikt als bewijs van rechtmatig verblijf. Uiteindelijk had de IND tot en met 6 augustus 2004 in ongeveer 12.000 zaken de documenten besteld bij de SDU.

Met de brief van 13 mei 2004 was getracht om de betrokken vreemdelingen zo goed mogelijk te informeren over hun rechtspositie. Tevens bevatte de brief de waarschuwing dat het enige tijd kon duren voordat het verblijfsdocument kon worden afgehaald bij de gemeente. Dat was de reden waarom de brief, in combinatie met het oude document tot 1 augustus 2004 diende als bewijs van rechtmatig verblijf. Tijdens deze omvangrijke inhaaloperatie bleek het in een aantal gevallen technisch niet mogelijk om het document

te bestellen. Deze zaken waren apart gehouden om de voortgang van het proces niet te verstoren. Een van deze zaken was verzoekers aanvraag.

Op 21 juli 2004 was bepaald welk verblijfsdoel, welke arbeidsmarktaantekening, en welke geldigheidsduur zijn document moest bevatten. Die dag was het besteld. De op geautomatiseerde wijze aangemaakte gegevens bevatten geen geboortedatum. Daarom werd de bestelling geretourneerd. Op 20 augustus 2004 was de bestelling opnieuw gedaan. Op 27 augustus 2004 had de gemeente Amsterdam het document ontvangen. Met de gemeente was afgesproken dat de gemeente binnen vijf werkdagen bericht gaf aan de vreemdeling dat het document kon worden afgehaald. Nadat de vreemdeling het document had afgehaald, verzond de gemeente een ontvangstbewijs naar het Bureau Documenten van de IND.

Volgens de minister was met de brief van 13 mei 2004 getracht de betrokken vreemdelingen zo goed mogelijk te informeren over hun rechtspositie. Tevens bevatte de brief de waarschuwing dat het enige tijd kon duren voordat het verblijfsdocument kon worden afgehaald bij de gemeente. Volgens de minister was dan ook niet de valse verwachting gewekt dat verzoeker kort na de inwilligende beschikking zijn verblijfsdocument zou krijgen. De minister achtte de klacht dan ook niet om die reden gegrond, maar om een andere reden. De IND had toegezegd dat op 12 juli 2004 het document zou worden besteld, maar dit gebeurde uiteindelijk pas op 21 juli 2004. Bovendien mislukte deze eerste bestelling. De minister achtte de klacht op dit punt gegrond.

Desgevraagd liet de minister weten dat de maximale termijn tussen de aanvraag om verlening of om verlenging en de datum van uitreiking van het verblijfsdocument zes maanden bedraagt (de wettelijke beslistermijn van artikel 25 Vreemdelingenwet). Tevens liet de minister weten dat de beschikking van 13 mei 2004 pas op het moment dat werd bepaald welk verblijfsdoel, welke arbeidsmarktaantekening en welke geldigheidsduur het verblijfsdocument diende te bevatten werd geregistreerd.

Ten aanzien van de kosten van het terugkeervisum deelde de minister het volgende mee. Het niet-tijdig verlengen door de IND van een verblijfsvergunning kon allerlei negatieve gevolgen hebben voor de vreemdeling. Om deze gevolgen zo veel mogelijk te beperken, was aangeboden om kosteloos een terugkeervisum te verstrekken. Er was voor gekozen om aan degenen die op 13 mei 2004 een inwilligende beschikking hadden ontvangen en die na die datum buiten de Europese Unie wilden reizen, kosteloos een terugkeervisum te verstrekken. Verzoeker had zijn visum aangevraagd in april 2004. Daarvoor werden de normale legeskosten in rekening gebracht. Deze werden niet gerestitueerd. De minister achtte de klacht hierover niet gegrond.

2.3. Reactie verzoeker

Op 26 oktober 2004 liet verzoeker weten dat hij op 20 september 2004 een brief had ontvangen van de gemeente dat hij zijn verblijfsdocument kon ophalen.

3. Verzoeker Be.

3.1. Verzoekschrift

Verzoeker, van Marokkaanse afkomst, diende op 4 december 2002 een aanvraag in om verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Op 8 januari 2004 was een inwilligende beschikking genomen.

Op 4 juni 2004 legde de Nationale ombudsman voor de derde maal in deze zaak een interventie voor. In het e-mailbericht van 4 juni 2004 was onder meer vermeld dat de Nationale ombudsman verzoekers klacht over het uitblijven van de verblijfsdocumenten voor hem en zijn familieleden op 5 februari 2004 had voorgelegd aan de IND, en dat uiteindelijk op 9 april 2004 de verblijfsdocumenten aan verzoekers kinderen waren uitgereikt. Aan verzoeker was echter nog geen verblijfsdocument uitgereikt.

Op 15 juni 2004 berichtte de IND dat voor verzoeker wel een verblijfsdocument was aangevraagd, maar dat door het grote aantal te bestellen documenten en een wisseling van computersystemen het helaas niet mogelijk was om verzoeker op korte termijn in het bezit te stellen van een verblijfsdocument. De IND gaf niet aan op welke termijn dit document aan verzoeker kon worden verstrekt. Verzoeker klaagt er ook over dat de IND hem op 15 juni 2004 slechts een kopie van de inwilligingsbrief heeft verstrekt als bewijs van rechtmatig verblijf.

3.2. Standpunt minister

De minister reageerde op 28 september 2004 op de klacht. De minister deelde onder meer het volgende mee.

Bij beschikking van 8 januari 2004 was de aanvraag om verlening van de vergunning ingewilligd. Deze beschikking was naar de korpschef van het regionale politiekorps Rotterdam-Rijnmond gestuurd.

Op 15 juni 2004 had de IND bericht dat verzoeker tot het moment dat hij een document zou ontvangen, de inwilligende beschikking kon gebruiken als bewijs van rechtmatig verblijf.

Volgens de minister lag het in de rede dat de korpschef, die op dat moment nog verantwoordelijk was, het verblijfsdocument zou aanvragen. De gezinsleden van verzoeker hadden in maart 2004 wel een verblijfsdocument gekregen. Het was onduidelijk of voor verzoeker een pasje was aangevraagd. De redenen hiervoor zouden zeer goed kunnen zijn gelegen in het omzetten in april/mei 2004 van de systemen voor het bestellen van documenten. Daardoor was het drie weken lang niet mogelijk geweest om documenten aan te vragen. Vanaf 23 mei 2004 was dat weer mogelijk, maar door interne ICT-problemen bij de IND was dit vertraagd. Vóór omzetting van de systemen waren bestanden kwijtgeraakt die in april 2004 vanuit Rotterdam aan de SDU waren gezonden. De mededeling in de brief van 15 juni 2004 dat er een document zou zijn aangevraagd bleek feitelijk niet correct. Dit was pas onlangs gebleken. Daarom was op 1 september 2004 een brief aan verzoeker gezonden, met het verzoek de bij deze brief gevoegde fotokaart van een foto te voorzien en een handtekening en deze te retourneren. Daarna zou met spoed het verblijfsdocument worden aangevraagd. Na het aanvragen duurde het gemiddeld nog tien werkdagen tot de gemeente verzoeker zou oproepen om zijn ver-

blijfsdocument uit te reiken. De minister achtte de klacht gegrond, omdat de afhandeling te lang had geduurd.

3.3. Reactie verzoeker

Op 9 december 2004 berichtte verzoeker dat hij nog geen verblijfsdocument had kunnen ophalen. Op 10 december 2004 verzocht de Nationale ombudsman om informatie over de stand van zaken. De IND deelde mee dat door een fout in het systeem de bestelling was mislukt, en dat het verblijfsdocument met spoed opnieuw zou worden besteld. Dit document zou voor meerdere jaren geldig zijn. Op 23 december 2004 berichtte de IND dat op 16 december 2004 het verblijfsdocument uiteindelijk aan de gemeente Rotterdam was gezonden.

3.4. Reactie verzoeker op het verslag van bevindingen

Verzoeker op 31 mei 2005 mee dat hij viermaal een fotokaart met een handtekening had opgestuurd aan de IND, en niet één keer extra, en dat hij tweemaal het complete dossier aan de IND had toegezonden, omdat de IND het dossier was kwijtgeraakt.

4. Verzoekers E.J.

4.1. Verzoekschrift 1 juli 2004

De gemachtigde van verzoekers, de familie E.J., van Irakese nationaliteit, klaagde op 4 mei 2004 bij de IND dat verzoekers nog niet in het bezit waren gesteld van een verblijfsdocument, terwijl er op 15 april 2004 een inwilligende beslissing was genomen. Op het voorblad van deze beslissing was vermeld dat de korpschef van politieregio Utrecht die dag was geïnstrueerd, en dat verzoekers de oproep van de vreemdelingendienst moesten afwachten. Omdat verzoekers geen oproep hadden ontvangen van de vreemdelingendienst, verzochten zij tijdens hun wettelijke meldplicht bij de vreemdelingendienst om opheldering. De vreemdelingendienst deelde hun toen mee dat deze beschikking bij de vreemdelingendienst niet bekend was, en dat gezien de overdracht van taken van de vreemdelingendienst naar de IND, de vreemdelingendienst niet langer verantwoordelijk was voor het verstrekken van verblijfsdocumenten. De gemachtigde benadrukte het grote belang dat verzoekers hadden in verband met arbeid en het verkrijgen van een uitkering, en verzocht om een spoedige behandeling. De gemachtigde gaf verder aan dat er problemen waren, omdat de scholen weigerden om de kinderen in te schrijven, en dat ook studiefinanciering was geweigerd. De kinderen konden geen sofi-nummer krijgen, en de moeder kon niet starten met haar inburgeringscursus.

De IND gaf op 21 en 30 juli 2004 nog geen inhoudelijke reactie op de interventie van 12 juli 2004. Verzoekers klagen erover dat de vreemdelingendienst, dan wel de IND er niet voor heeft gezorgd dat kort na de beschikking van 15 april 2004 de verblijfsdocumenten aan hen werden uitgereikt.

4.2. Standpunt beheerder van het regionale politiekorps Utrecht

De korpsbeheerder reageerde op 16 september 2004 op de klacht. De korpsbeheerder deelde onder meer het volgende mee.

De beschikking was op 19 april 2004 binnengekomen en was doorgestuurd naar de vreemdelingendienst van het asielzoekerscentrum in Leusden. Daar was de beschikking op 7 mei 2004 ingevoerd. Daarna was niets meer gebeurd. Na 7 mei 2004 was het niet meer mogelijk om documenten te bestellen door de politie en was de IND verantwoordelijk. In de taakoverdracht was niet geregeld op welke wijze, door welke instantie en op welke manier en waar documenten moesten worden besteld. Omdat de politie vanaf 7 mei 2004 geen documenten meer kon bestellen, lag het in de rede dat de IND dat zou hebben gedaan. Door de gebrekkige regelgeving kon het gebeuren dat verzoekers slachtoffer waren geworden van de overgangsprikelen van de nieuwe werkwijze.

4.3. Standpunt minister

De minister reageerde op 18 oktober 2004 op de klacht. De minister achtte de klacht gegrond. De minister deelde onder meer het volgende mee.

Op 15 april 2004 was bericht dat verzoekers op grond van tijdsverloop in de asielprocedure in aanmerking kwamen voor een verblijfsvergunning regulier. In die brief was echter ten onrechte aangegeven dat betrokkenen voor de verstrekking van hun verblijfsdocument de oproep van de vreemdelingendienst moesten afwachten. Immers, sinds 13 april 2004 waren de taken van de vreemdelingendienst overgeheveld naar de gemeenten, en de IND was dus sinds die datum de verantwoordelijke instantie voor het bestellen van de documenten. De IND had de klacht van 4 mei 2004 pas op 22 juli 2004 afgehandeld. Daarmee was de toezegging van de IND aan de gemachtigde van 3 juni 2004 om de klacht op 24 juni 2004 te behandelen, niet nagekomen, en was ook geen gehoor gegeven aan de interventie van de Nationale ombudsman. Op 22 juli 2004 was verzocht om de fotokaarten te bestellen, ook daarna bleek het door diverse ICT-problemen niet mogelijk om op korte termijn de verblijfsdocumenten te verstrekken. Daarom was op 18 augustus 2004 een verklaring op grond van artikel 9 Vw aan verzoekers verzonden, waarmee zij hun rechtmatige verblijf in Nederland konden aantonen. Uiteindelijk waren de documenten op 8 september 2004 besteld en op 14 september 2004 aan de gemeente Amersfoort verzonden. Op 21 september 2004 waren de documenten aan verzoekers uitgereikt.

5. Verzoeker Me.

5.1. Verzoekschrift 19 augustus 2004

Verzoeker, van Mexicaanse nationaliteit, diende op 13 september 2003 een aanvraag in om verlening van een verblijfsvergunning voor studie. Deze aanvraag was afgewezen bij beschikking van 19 mei 2004, met als reden dat verzoeker geen TBC-onderzoek wilde ondergaan. Tegen deze afwijzing diende verzoeker een bezwaarschrift in. Op 11 augustus 2004 werd het bezwaar gegrond verklaard en werd alsnog aan verzoeker een verblijfsvergunning toegekend, omdat op 1 maart 2004 wel een TBC-onderzoek had plaatsgevonden. De verblijfsvergunning werd verleend van 19 september 2003 tot 19 september 2004.

Volgens verzoeker was de IND de TBC-test kwijtgeraakt, waardoor de verlening van de verblijfsvergunning vijf maanden was vertraagd. Ook had hij advocatenkosten moeten maken, en had hij hoge telefoonkosten omdat het informatienummer van de IND zo

slecht bereikbaar was. Daarnaast was hij nog niet in het bezit gesteld van zijn verblijfsdocument, zodat hij, wanneer hij dit document zou krijgen, meteen verlenging van zijn verblijfsvergunning moest aanvragen, waarvoor hij nogmaals leges moest betalen.

Op de interventie van de Nationale ombudsman van 25 augustus 2004 dat verzoeker nog niet in het bezit was gesteld van een verblijfsdocument en dat hij dit zo spoedig mogelijk nodig had om zich te kunnen inschrijven voor zijn studie, deelde de IND op 31 augustus 2004 mee dat op 27 augustus 2004 opdracht was gegeven om pasje aan te maken. De IND kon verder geen termijn noemen waarop het document kon worden uitgereikt.

5.2. Standpunt minister

De minister reageerde op 22 november 2004 op de klacht. De minister achtte de klacht over de duur waarop het document werd uitgereikt ongegrond. De minister deelde onder meer het volgende mee.

Op 6 september 2004, binnen vier weken na de beschikking op bezwaar had de gemeente Amstelveen aan verzoeker meegedeeld dat hij zijn verblijfsdocument kon ophalen. De minister achtte de behandelingsduur van de aanvraag wel te lang. De klacht hierover was echter al gegrond verklaard.

De minister gaf verder aan dat regel was dat het verblijfsdocument binnen vijf werkdagen na de positieve beslissing werd besteld. Er konden echter geringe verschillen zijn, zodat niet voor alle zaken een exacte termijn kon worden gegeven. Het vervaardigen van een document door de drukkerij gebeurde binnen drie dagen na ontvangst van de opdracht door de IND. Het verzenden ervan naar een gemeente was afhankelijk van de logistieke planning van de drukker, maar het document was binnen acht werkdagen na de opdracht bij de betrokken gemeente. Met de gemeenten was afgesproken dat de vreemdeling binnen vijf werkdagen werd geïnformeerd dat het pasje kan worden afgehaald. In het algemeen was binnen drie weken na de beschikking het verblijfsdocument klaar. In geval van spoed kon deze termijn worden verkort. De behandelend ambtenaar kon dit bewerkstelligen door iemand te benaderen die daarvoor was geautoriseerd.

Het is niet mogelijk om meteen een verblijfsvergunning te verlengen, omdat daaraan een verlengingsaanvraag ten grondslag moest liggen. Wel kon op grond van artikel 3.67, tweede lid, Vreemdelingenbesluit een vergunning voor de duur van twee jaar worden verleend. Dat was mogelijk wanneer op het moment dat beschikking werd geslagen, voorzien kon worden dat de geldigheidsduur van de vergunning al was verstreken of bijna zou verstrijken.

Verder gaf de minister aan dat de periode tussen de datum waarop een aanvraag om verlenging of verlening van een verblijfsvergunning wordt ingewilligd en de datum waarop een verblijfsdocument wordt uitgereikt, in ieder geval de maximale wettelijke beslistermijn van zes maanden niet mag overschrijden.

6. Verzoekers Bo.

6.1. Verzoekschrift 26 augustus 2004

Verzoekster, van Marokkaanse afkomst, diende in februari 2004 een aanvraag om verlenging in, na een eerdere afwijzing vanwege te late betaling van de leges. Zij ontving een brief van 25 mei 2004, waarin de aanvraag vooraf was ingewilligd. De brief bevatte

de mededeling dat deze brief tot 1 augustus 2004 gold als een bewijs van rechtmatig verblijf.

Op 28 mei 2004 haalden verzoekers, een echtpaar, bij de IND in Zwolle een terugkeervisum voor verzoekster op. Daar hoorden zij dat de aanvraag was ingewilligd, en dat verzoekster op korte termijn een brief van de gemeente zou krijgen om haar verblijfsdocument op te halen. Drie maanden daarna had verzoekster echter nog steeds geen verblijfsdocument, zodat verzoekster op 1 september 2004 opnieuw een terugkeervisum moest aanvragen vanwege vakantie, en wederom naar Zwolle moest reizen, en verzoeker weer een dag vrij had moeten nemen. Verzoekster had inmiddels haar derde sticker in haar paspoort. Bij de IND in Zwolle vernamen zij dat over verzoeksters aanvraag nog nader moest worden nagedacht. Verzoeker vond dit in strijd met de brief waarin stond dat het verzoek was ingewilligd.

Op de interventie van de Nationale ombudsman van 6 september 2004 antwoordde de IND op 13 september 2004 telefonisch dat nog geen inwilligende beslissing was genomen. De IND zegde toe nog terug te bellen over enkele dagen, maar deed dit vervolgens niet.

Verzoekers lieten op 1 oktober 2004 weten dat de brief van 28 mei, waarin de aanvraag was ingewilligd, welke brief gold als een verklaring van rechtmatig bewijs, niet meer geldig was zodat verzoekster geen inburgeringscursus kon volgen.

Op 12 oktober 2004 werd de aanvraag ingewilligd, en op 19 oktober 2004 werd het verblijfsdocument naar Den Haag gezonden. Verzoeker was verhuisd, en uiteindelijk werd het document op 16 december 2004 naar Utrecht gezonden, waar het op 22 december 2004 bij de gemeente was aangekomen. Op 6 januari 2005 werd het verblijfsdocument aan verzoekster uitgereikt.

6.2. Standpunt minister

De minister reageerde op 11 januari 2005 op de klacht. De minister achtte de klacht over de duur waarop het document werd uitgereikt gegrond. De minister deelde onder meer het volgende mee.

In de brief van 25 mei 2004 was aan verzoekster meegedeeld dat haar aanvraag om verlenging was ingewilligd. Daarbij was vermeld dat het enige tijd kon duren voordat zij het verblijfsdocument zou ontvangen, in verband met de grote hoeveelheid aan te vragen documenten. Tot uiterlijk 1 augustus 2004 kon de brief worden gebruikt als bewijs van rechtmatig verblijf. Verder was vermeld dat het een éénmalige inwilliging was, op grond van de door betrokkene verstrekte informatie, en dat achteraf ambtshalve gecontroleerd zou worden of de inwilliging terecht had plaatsgevonden. Zo niet, dan kon de vergunning alsnog worden ingetrokken. In deze brief was dus expliciet vermeld dat de verlengingsaanvraag werd ingewilligd en dat naar aanleiding daarvan een verblijfsdocument zou worden besteld. De opdracht tot het aanmaken van het document was uiteindelijk pas op 4 oktober 2004 gegeven. Dat was bijna vijf maanden na de brief van 25 mei 2004, en viel redelijkerwijs niet meer binnen de daarin aangekondigde 'enige tijd'. Tevens was het verblijfsdocument in oktober 2004 naar de gemeente Den Haag gezonden, terwijl verzoekers in mei 2004 naar Utrecht waren verhuisd. De reden daarvan was dat door een storing tussen de systemen van het GBA en de BVV, de oude adresgegevens waren gebruikt. Problemen met de systemen bij de gemeente Den Haag en achterstanden bij

de verwerking van de pasjes hadden ertoe geleid dat het document pas half december 2004 van Den Haag naar Utrecht was gezonden.

Naar aanleiding van de interventie had de IND op 16 september 2004 toegezegd dat zo snel mogelijk zou worden overgegaan tot de bestelling van een verblijfsdocument. De opdracht tot bestelling was echter pas op 14 oktober 2004 gegeven. Dit was niet 'zo spoedig mogelijk'.

Verder deelde de minister mee dat er wel sprake was van een inwilligende beschikking in de brief van 25 mei 2004. Verzoekster had deze niet als zodanig herkend. Toen er bij de afgifte van de terugkeervisum in mei en september 2004 tegenstrijdige mondelinge mededelingen waren gedaan over de stand van zaken, hadden verzoekers zich tot de Nationale ombudsman gewend. Door onzorgvuldige dossiervorming was de brief van 25 mei 2004 niet in het elektronisch dossier opgenomen. Hierdoor bestond ook bij de IND onduidelijkheid over het bestaan van die brief.

7. Verzoekster U.

7.1. Verzoekschrift 18 oktober 2004

Verzoekster, haar broer en haar twee minderjarige kinderen, allen van Iraakse nationaliteit, deden op 31 december 2003 beroep op de eenmalige regeling voor asielzoekers. Nadat de Nationale ombudsman de klacht over het uitblijven van een reactie had voorgelegd volgde op 2 augustus 2004 een beschikking waarin werd aangekondigd dat aan de familie een verblijfsvergunning zou worden verleend met als doel "verblijf als vreemdeling in wiens verblijf wegens bijzondere schrijnende omstandigheden wordt berust" nadat daartoe een aanvraag zou worden ingediend. Bij beschikking van 12 augustus 2004 werd aan verzoekster en haar familie een verblijfsvergunning verleend. Op 18 augustus 2004 stuurden zij de fotokaart aan de IND. Verzoekster klaagde er in haar verzoekschrift van 18 oktober 2004 over dat zij en haar familie nog steeds geen verblijfsdocument hadden ontvangen. Zij liet weten dat zij verder wilden met hun leven en dat dit niet mogelijk was zonder verblijfsdocument. Uit navraag bij de gemeente bleek dat de gemeente geen verblijfsdocument had ontvangen en geen informatie kon verstrekken.

Na een interventie van de Nationale ombudsman werden op 2 november 2004 de verblijfsdocumenten voor de kinderen van verzoekster besteld. Desgevraagd deelde de IND op 25 november 2004 mee dat het verblijfsdocument voor verzoeksters broer konden worden afgehaald bij de gemeente Druten, maar dat door een fout verzoeksters verblijfsdocument niet beschikbaar was.

7.2. Standpunt minister

De minister reageerde op 15 februari 2004 op de klacht. De minister achtte de klacht gegrond. De IND had tweemaal per abuis voor betrokkene geen document besteld. In eerste instantie niet bij de beschikking van 12 augustus 2004 en in tweede instantie op 4 november 2004 evenmin, toen voor haar kinderen en haar broer wel een document was besteld. Hoe dit had kunnen gebeuren was volgens de minister niet te achterhalen, maar het meest waarschijnlijk was dat het een opeenstapeling van incidentele fouten was geweest. Verder liet de minister weten dat bij de behandeling van de klacht op 14 januari 2005 was geconstateerd dat nog altijd geen document voor betrokkene was besteld en

dat vervolgens de procedure met spoed in gang was gezet. Het document was inmiddels op 26 januari 2005 alsnog uitgereikt.

Tot slot verwees de minister net als in eerdere zaken naar de overname van taken van de vreemdelingendiensten en de automatiseringsproblemen, als gevolg waarvan het bestellen van verblijfsdocumenten niet goed verliep. Deze problemen behoorden grotendeels tot het verleden, maar de bestelling van de verblijfsdocumenten verliep nog steeds niet zoals het zou moeten. Binnen de IND werd gewerkt aan de aanscherping van de procedures om te zorgen dat problemen als de onderhavige zich in de toekomst zo min mogelijk zouden voordoen. De minister had verzoekster gewezen op de mogelijkheid om schadevergoeding te vragen indien zij door het achterwege blijven van het verblijfsdocument kosten had moeten maken.

Als bijlage bij de reactie van de minister was onder meer een brief van het koppelingsbureau van de IND aan de gemeente West Maas en Waal van 12 oktober 2004 bijgesloten. In deze brief vermeldde de IND dat was geconstateerd dat de huidige GBA-verblijfstitel van verzoekster en haar familie niet correct was en dat het niet mogelijk was deze verblijfstitel op zeer korte termijn te corrigeren. Daarna werd de juiste verblijfstitel vermeld.

8. Verzoeker Ho.

8.1. Verzoekschrift 3 november 2004

Verzoeker diende op 13 maart 2004 een aanvraag in om een verblijfsvergunning. Op 5 oktober 2004 ontving hij een beschikking, waarbij hem een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd werd verleend. Op 3 november 2004 richtte hij zich tot de Nationale ombudsman met de mededeling dat de zaak dringend was omdat hij binnenkort op familiebezoek moest en hij daarvoor een terugkeervisum nodig had, en omdat terugreizen niet altijd mogelijk was. Ook was het onmogelijk om werk te vinden zonder een verblijfsdocument. De financiële gevolgen waren €1.000 per maand. Het had hem al € 5.000 gekost. Daarbij leed hij ook onder de spanningen die het nietsdoen meebrachten.

Op de interventie van de Nationale ombudsman van 5 november 2004 liet de IND op 11 november 2004 weten dat het verblijfsdocument op 5 november 2004 door de SDU was geleverd aan de gemeente Amsterdam. De gemeente had aan verzoeker meegegeeld dat uitreiking van het document nog ongeveer 5 a 6 weken kon duren. De IND was niet verantwoordelijk voor de uitreiking van het verblijfsdocument, dat was de gemeente.

8.2. Standpunt minister

De minister reageerde op 1 maart 2005 op de klacht. De minister achtte de klacht gegrond. De minister deelde onder meer het volgende mee.

Na de beschikking van 5 oktober 2004 was op 21 oktober 2004 het verblijfsdocument besteld. Op 22 oktober 2004 was de opdracht ontvangen bij de SDU, en op 25 oktober 2004 had de SDU het document aangemaakt. Op 27 oktober 2004 was het verzonden naar de gemeente Amsterdam. De gemeente had de ontvangst op 5 november 2004 bevestigd. Uit navraag bij het Immigratiekantoor Amsterdam was gebleken dat het document pas 17 november 2004 was geregistreerd in de computer. Naar aanleiding van deze registratie was betrokkene geïnformeerd dat het verblijfsdocument kon worden

afgehaald. Betrokkene moest deze brief een paar dagen later hebben ontvangen. Hij had op 6 december 2004 zijn document op gehaald.

Er waren ruim twee maanden verstreken tussen de inwilligende beslissing en de uitreiking van het document. Deze termijn was te lang.

Binnen vijf werkdagen na de positieve beslissing diende het verblijfsdocument te worden besteld. Het vervaardigen van het document en het verzenden ervan naar de gemeente gebeurde standaard binnen vijf werkdagen. Maximaal bedroeg deze termijn zeven werkdagen. De minister achtte in het algemeen vier weken de maximaal aanvaardbare termijn tussen het moment waarop het verblijfsdocument was gearriveerd bij de gemeente en het moment van uitreiking door de gemeente. De minister benadrukte, dat ofschoon zij verantwoordelijk was voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid, zij geen aanwijzingsbevoegdheid had naar de gemeente toe. Een algemene afspraak met de gemeenten over een maximale termijn was niet formeel vastgelegd. Wel was afgesproken dat uitreiking binnen twee weken diende te geschieden. Daarnaast was in de kwaliteitsmatrix frontoffice-taken van de gemeenten (hierna onder andere ook vermeld onder D.) vastgelegd dat gemeenten die een afsprakensysteem hanteren binnen uiterlijk twee weken een afspraak moesten maken. In dit voor intern gebruik bestemde stuk waren onderlinge werkafspraken tussen de gemeente en de IND neergelegd. Bij elkaar leidde dit tot een maximale termijn van 32 werkdagen vanaf het moment van de beschikking tot het moment van de uitreiking.

Het was de minister bekend dat meerdere, met name grotere, gemeenten problemen ondervonden met het tijdig uitreiken van verblijfsdocumenten. De oorzaak hiervan was onder andere de grote hoeveelheid documenten die gedurende de afgelopen maanden waren aangemaakt en de achterstand die daardoor was ontstaan bij de verschillende gemeenten. De IND was voortdurend in overleg met de gemeenten om er voor te zorgen dat de gemeenten de uitreiking van de verblijfsdocumenten realiseren binnen een algemeen aanvaardbare termijn. Er was in voorkomende gevallen bijstand verleend door de IND, bijvoorbeeld aan de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. In het algemeen gold dat de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht op dit moment bij waren met de uitreiking van documenten. Ook de gemeente Eindhoven, die enige tijd geleden een achterstand had van één á twee maanden was op dit moment bij met de uitreiking van documenten. In die gevallen waarin het verblijfsdocument echter onjuiste informatie bleek te bevatten werd de termijn voor de uitreiking van het document meestal niet gehaald. Dit probleem hing samen met het feit dat de koppeling van de verschillende geautomatiseerde bestanden nog niet liep zoals dat zou moeten. Er werd binnen de IND op dit moment met de hoogste prioriteit gewerkt aan het oplossen van deze problemen.

9. Verzoeker Z.

9.1. Verzoekschrift 25 september 2004

Verzoeker, een Brits staatsburger en daarmee burger van de Europese Unie (EU), raakte in januari 2004 zijn EU-identificatiedocument kwijt. Hij deed aangifte bij de politie en op 23 januari 2004 bevestigde de IND de ontvangst van zijn aanvraag om een vervangend

document. Verzoekers gemachtigde diende op 4 juni 2004 bij de IND een klacht in over de lange duur van de behandeling van de aanvraag en verzocht de IND om hem per ommegaande een nieuw document te verlenen. De gemachtigde gaf daarbij aan dat verzoeker schade leed omdat hij, inmiddels werkloos geworden, geen werkloosheidsuitkering kon aanvragen. Het CWI had geweigerd om de aanvraag in ontvangst te nemen omdat verzoeker niet kon aantonen dat hij rechtmatig in Nederland verbleef. De IND reageerde op 9 augustus 2004 met de mededeling dat de klacht kennelijk gegrond was, omdat de wettelijke beslistermijn om een aanvraag te behandelen zes maanden bedroeg. De IND zegde toe dat verzoeker binnen drie weken bericht zou krijgen van de gemeente over het afhalen van zijn verblijfsdocument. Op 25 september 2004 was het document echter nog niet aan verzoeker uitgereikt. Op de interventie van de Nationale ombudsman van 29 september 2004 liet de IND op 7 oktober 2004 weten dat verzoeker het document kon ophalen.

9.2. Standpunt minister

De minister reageerde op 6 januari 2005 op de klacht. De minister achtte de klacht gegrond. De minister deelde onder meer het volgende mee.

Aangezien in de Vreemdelingenwet geen beslistermijn was opgenomen voor aanvragen tot vervanging van een verblijfsdocument, was de Awb van toepassing. Dit betekende dat conform art. 4:13 Awb de redelijke beslistermijn van acht weken van toepassing was, en niet zes maanden zoals voor de gebruikelijke aanvragen tot afgifte van een verblijfsvergunning. De brief van 9 augustus 2004 betrof een ambtelijke misslag. De behandeling van de aanvraag van 2 februari 2004 om een vervangend document en de afgifte van dit document had teveel tijd in beslag genomen. De oorzaken daarvan waren de volgende: per 1 december 2003 had de IND de werkzaamheden, verband houdend met de verlenging en vervanging van verblijfsvergunningen, overgenomen van vreemdelingendiensten. Deze overdracht was gepaard gegaan met een aantal aanloopp Problemen, waaronder een groot aantal te behandelen zaken en daarmee samenhangende lange doorlooptijden. Ook waren er automatiseringsproblemen bij IND gerezen. Bij brief van 12 juli 2004 was de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal daarover ingelicht.

D. NADERE VRAGEN AAN DE IND

Op 21 februari 2005 beantwoordde de IND namens de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een aantal nadere vragen. Bij dit gesprek waren drie medewerkers van de IND en twee medewerkers van de Nationale ombudsman aanwezig. Tijdens dit bezoek legden medewerkers van de IND een interne notitie over betreffende de kwaliteitseisen aan de front-office-taken van de gemeenten, de zogenaamde kwaliteitsmatrix front-officetaken. Deze notitie is intern en daarmee niet geschikt voor verdere publicatie. Nadat het verslag van de bijeenkomst was opgemaakt werden op verzoek van de IND enkele wijzigingen en aanvullingen op het verslag gemaakt. Deze zijn daarop in het verslag verwerkt. Het verslag luidt als volgt.

“A. Met betrekking tot de aanvraag om verlening:

Vraag 1: Welke afspraken zijn er gemaakt over het indienen van de aanvraag met de Gemeenten? Wordt onder “in persoon indienen” tevens verstaan een in persoon ondertekend aanvraagformulier dat door de vreemdeling ofwel per post wordt toegezonden, ofwel in persoon wordt afgegeven? Wordt hier door alle Gemeenten op dezelfde manier mee omgegaan? Hoe controleert u of de aanvraag op de door u voorgeschreven wijze is ingediend? Wat is de consequentie als een aanvraag niet op de voorgeschreven wijze is ingediend?

De extern werkende afspraken zijn vermeld in de Vreemdelingencirculaire: B1/4.1.

De regel is dat een aanvraag in persoon wordt ingediend. Sommige gemeenten hanteren een afsprakensysteem en andere, grotere, gemeenten hanteren een inlooploket, daar kunnen de aanvragers meteen in persoon hun aanvraag indienen.

Men moet de aanvraag in persoon bij de gemeente indienen om de identiteit van de aanvrager te kunnen vaststellen. De aanvraag kan schriftelijk ondertekend door de aanvrager aan de gemeente worden opgestuurd, maar in die gevallen roept de gemeente de aanvrager alsnog op om in persoon bij de gemeente te komen in het kader van herstel verzuim. De datum van ontvangst van de schriftelijk ingediende aanvraag wordt gehanteerd als de datum van het indienen van de aanvraag.

Als de aanvraag naar de IND wordt gezonden, in plaats van naar de gemeente, stuurt de IND de aanvrager een ontvangstbevestiging van de aanvraag waarbij tevens conform het bepaalde in artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht de gelegenheid wordt geboden om de aanvraag alsnog in persoon te komen toelichten bij de gemeente en aldaar ook de originele documenten en bescheiden te overleggen. Indien de aanvrager de aanvraag niet komt toelichten bij de gemeente roept de gemeente de aanvrager alsnog op om zich in persoon te melden. Komt de aanvrager niet bij de gemeente, dan kan de aanvraag worden afgewezen. Deze werkwijze worden door de IND sinds eind februari 2005 toegepast.

De IND controleert of de aanvrager in persoon bij de gemeente is verschenen, doordat de gemeente dit op de checklist aangeeft (de checklist, gespecificeerd naar verblijfsdoel geeft de benodigde bescheiden aan en geeft ruimte voor opmerkingen t.b.v. het back-office).

Vraag 2: Hoe lang duurt het thans voordat een aanvraag in INDIS staat geregistreerd en er dus een aanvang met de behandeling kan worden genomen? Is deze termijn ook overeenkomstig de interne afspraken?

De afspraak is dat de aanvragen om een verblijfsvergunning regulier binnen vijf werkdagen zijn geregistreerd in REGIS (REGIS is een afzonderlijk work-flow-managementsysteem welke gekoppeld is aan INDIS). Nagenoeg alle aanvragen worden binnen deze termijn ingeschreven.

Vraag 3: Krijgt de vreemdeling in het geval van een eerste aanvraag altijd een beschikking of vindt ook wel bekendmaking van de beschikking plaats door uitreiking van een

verblijfsdocument zonder dat er een beschikking wordt toegezonden? Hoe gaat dit bij voortgezet verblijf?

Op een eerste aanvraag wordt altijd een beschikking in schriftelijke vorm genomen.

Op een aanvraag om toetsing aan het gemeenschapsverdrag wordt een vereenvoudigde beschikking genomen.

Op een verlengingsaanvraag wordt de beschikking bekend gemaakt door uitreiking van het document en gaat er dus geen aparte schriftelijke beslissing uit. De uitreiking van het verblijfsdocument moet worden beschouwd als het moment van bekendmaking van de inwilliging. In gecompliceerde zaken wordt wel een beschikking op schrift gesteld. Een aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur welke tegelijkertijd wordt ingediend met een aanvraag om wijziging van de beperking wordt eveneens met een beschikking op schrift afgedaan.

De gewone, standaard verlengingen, worden gedaan door de unit verlengingen.

Het verlengingsproject 2 zag op de interne organisatie van de IND. Bepaalde zaken werden in een apart project behandeld. In het kader van dit project werden geen beschikkingen gemaakt, en betrof het een vereenvoudigde afdoening van zaken. Na 1 augustus 2004 zijn overigens nog wel zaken op die manier afgedaan.

Vraag 4: Als er wel een (inwilligende) beschikking wordt toegezonden staat in het voorblad het verzoek om geen contact met de gemeente op te willen nemen over de uitreiking van het verblijfsdocument. Dit leidt ertoe dat de vreemdeling niet of niet snel aan de bel trekt als er iets mis is gegaan bij de aanmaak van het verblijfsdocument of bij de toezending aan de gemeente. Hoe wordt dit ondervangen? Controleert de IND of de uitreiking van het verblijfsdocument goed verloopt?

De tekst op de begeleidende brief (om geen contact op te nemen met de gemeente) is een standaardtekst. Die tekst is niet veranderd sinds de overdracht door de vreemdelingendiensten (VD). De reden van deze tekst is om de bedrijfsvoering door de gemeente niet te verstoren.

In de maanden september tot en met november 2004 is er een inhaalslag geweest van de productie van verblijfsdocumenten. In sommige gemeenten heeft de IND toen bijstand verleend door middel van uitplaatsing van IND-ambtenaren bij de gemeenten. Een bepaald percentage van de documenten bleek fout te zijn, deze worden nu binnen een week vernieuwd.

De aanvragers kunnen wel met de IND bellen om te informeren naar hun verblijfsdocument.

Tot voor kort kon de voortgang van het aanmaken en uitreiken van de documenten alleen worden nagegaan door het Bureau Documenten te Zwolle. Het Bureau Documenten kan het IBS-systeem (N.o.; IND Beheers Systeem) namelijk raadplegen. Op die manier kan de voortgang worden gecontroleerd. Sinds 26 januari 2005 zijn een aantal medewerkers bij de unit Verlengingen geautoriseerd om aan de hand van het IBS-systeem de voortgang en uitreiking van een verblijfsdocument te kunnen volgen. Verzoeken om raadpleging van dit systeem komen, ook voor 26 januari 2005, vooral van de zijde van de informatielijn. Alleen de medewerkers van Bureau Documenten kunnen in

dit systeem ook wijzigingen aanbrengen. In de afgelopen twee en een halve week is het IBS 722 keer geraadpleegd.

De IND heeft geen actief controle systeem naar de voortgang van het aanmaken en uitreiken van het verblijfsdocument.

Hoewel de IND veel voor de gemeente kan betekenen in de zin van bijstand en verbetering van de dienstverlening, kan de IND aan de gemeenten geen aanwijzingen geven. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie kan enkel instructies geven aan de burgemeester ten aanzien van de wijze waarop de mandaatsbevoegdheid inhoudelijk wordt uitgeoefend: de minister kan bijvoorbeeld dus wel – zoals ze ook gedaan heeft – aan de burgemeesters melden dat een verblijfssticker moet worden afgegeven aan een vreemdeling die een aanvraag indient ook al is de aanvraag volgens de gemeente kansloos. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft echter géén aanwijzingsbevoegdheid richting gemeenten over de wijze waarop de gemeenten hun werkprocessen inrichten.

Wel vindt er op verschillende niveaus goed overleg plaats tussen de IND en de gemeenten.

B. Met betrekking tot de aanvraag om verlenging:

Vraag 5: Sinds welke datum zendt de IND de aanvraagformulieren ten behoeve van de verlenging? Hoe ging het daarvoor toen de korpschef dit nog deed en hoe lang van te voren werd het formulier toen verzonden?

Sinds 1 september 2003 zendt de IND drie maanden voor afloop van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning aanvraagformulieren aan vreemdelingen, waarin er op wordt gewezen dat de verlengingsaanvraag tijdig moet worden ingediend. De IND is daarmee dus drie maanden voor de overdracht van de verlengingszaken door de VD aan de IND van 1 december 2003, begonnen.

De VD hanteerde sinds 1998 dezelfde werkwijze, om tussen de twee en drie maanden voor afloop van de geldigheidsduur van het verblijfsdocument de vreemdeling daarop te wijzen. Dat had overigens toen nog te maken met TBV 1998/17 waarin is was geregeld dat in verband met de inwerkingtreding van de Koppelingswet, de aanvraag vier weken van te voren moest worden ingediend. Die TBV was geldig tot 1 juli 2001, en is verval- len in verband met de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000.

Sommige Vreemdelingendiensten zonden eigen aanvraagformulieren mee. Zij hanteer- den een eigen model. Nu is er een standaardmodel, per soort aanvraag.

Vraag 6: Is het juist dat “niet tijdige verlenging” op grond van art.3.80 Vb is “uiterlijk op de dag voor de dag waarop de geldigheid van de verblijfsvergunning verstrijkt”?

Ja, dat is juist. De artikelen 3:80 en 3:81 Vb (zie Achtergrond onder 2.; N.o.) zijn hier van toepassing. Een tijdige indiening verzekert de aanvrager van aansluitend verblijfs- recht. In deze artikelen is ook geregeld dat een niet-tijdige maar wel binnen een rede-

lijke termijn ingediende aanvraag wel wordt behandeld zonder dat het mvv-vereiste wordt tegen geworpen. Wel is dan een onderbreking van het verblijfsrecht ontstaan, wat weer problemen met zich kan meebrengen voor een aanvraag van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Indien een vreemdeling niet tijdig een aanvraag om verlenging heeft ingediend wordt de termijnoverschrijding niet tegengeworpen indien de termijnoverschrijding niet aan de vreemdeling kan worden toegerekend.

Vraag 7: Worden verlengingsaanvragen die op initiatief van de vreemdeling langer dan drie maanden voor afloop geldigheid verblijfsdocument schriftelijk worden ingediend in behandeling genomen? Waar ligt de grens? Aangenomen kan worden dat een verlengingsaanvraag die direct na de voorgaande tijdige (!) verlenging wordt ingediend, niet in behandeling zal worden genomen. Wordt een aanvraag retour gezonden als deze te vroeg is ingediend? Is dit een buiten behandeling stelling op grond van artikel 4:5 Awb?

Aanvragen die worden ingediend, langer dan drie maanden voor het verstrijken van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning, worden wel in behandeling genomen. Er is geen duidelijke grens wat de vroegste termijn is om een verlengingsaanvraag in te dienen. Dit hangt heel erg af van de omstandigheden van de zaak. De IND moet kunnen toetsen of de betrokkene op het moment van verlenging van het document aan de voorwaarden voldoet. Dit betreft een constellatie van feiten. Daarom is er geen harde grens aan de termijn van indiening te stellen.

Als een aanvraag zodanig vroeg is ingediend dat de IND op het moment van behandeling niet kan beoordelen of de betrokkene later aan de voorwaarden zal voldoen, dan wordt de aanvraag afgewezen. Waarschijnlijk wordt de aanvrager eerst in de gelegenheid gesteld om het verzuim te herstellen.

De aanvraag wordt niet teruggestuurd, en wordt ook niet buiten behandeling gesteld op grond van artikel 4:5 Awb. Dit laatste is klantvriendelijk. In bezwaar kunnen onvolkomenheden worden hersteld, maar bij een buiten behandelingstelling niet.

Er wordt gekeken naar het doel van de aanvraag, bijvoorbeeld BMA-zaken worden apart gehouden, omdat daar de behandeling langer duurt in verband met het vragen van het BMA-advies. Zo wordt er dus wel rekening gehouden met de verschillen in duur om een beslissing te nemen.

De IND heeft niet de indruk dat het vroeg indienen van de aanvragen een veel voorkomend probleem is, hoewel ook niet kan worden uitgesloten dat aanvragers dit in de toekomst wel zouden kunnen gaan doen, om tijdig hun document te verkrijgen.

De mededeling om een maand van tevoren een verlengingsaanvraag in te dienen meteen bij het toezenden van de beschikking, is niet standaard.

Vraag 8: Als betaling leges binnen vier weken plaats vindt wordt de beslistermijn niet opgeschort. Pas als er een rappel wordt verzonden geldt dit als herstel verzuim waardoor beslistermijn wel wordt opgeschort. Is dit juist weergegeven?

Dat klopt. Als de leges binnen vier weken zijn betaald wordt niet opgeschort. Dit is van toepassing op de verlengingsaanvragen. Als dan niet is betaald, stuurt KPMG een her-

innering met een verzoek binnen twee weken te betalen. Dat wordt beschouwd als herstel verzuim, en dat schort de beslistermijn wel op.

Eerste aanvragen worden bij de gemeente ingediend. De gemeente verlangt meteen betaling van de leges. Daar staat geen termijn voor. Als ondanks bijvoorbeeld een afspraak met de gemeente toch niet is betaald, dan stuurt de gemeente de aanvraag door aan de IND met de aantekening dat niet is betaald. De IND stuurt de zaak dan door aan KPMG met het verzoek de leges te innen. KPMG stuurt dan een verzoek tot betaling aan de aanvrager, met een termijn van vier weken. Deze termijn schort de beslistermijn op. (Dit is anders dan vermeld onder deel B1/4.1.2.1. van de Vreemdelingencirculaire: N.o.) Als dan nog niet is betaald, stuurt KPMG nogmaals een betalingsverzoek met een termijn van twee weken. Daardoor wordt de beslistermijn nogmaals opgeschort.

Vraag 9: Welke maatregelen zijn er genomen en worden er op dit moment genomen op het moment van expiratie van de verblijfsvergunning, zolang er nog geen sprake is van een beslissing op de aanvraag om verlenging? Welke maatregelen worden er genomen op het moment dat er wel sprake is van verlenging maar uitreiking van het verblijfsdocument nog niet kan plaatsvinden? Wanneer wordt er overgegaan tot verstrekking van een verklaring rechtmatig bewijs op grond van artikel 9 Vw en gebeurt dit op verzoek of ook uit eigen beweging? Is het voorwaardelijk inwilligen een eenmalige actie geweest of is dit in meerdere gevallen gedaan? In welke gevallen wordt een verblijfsaantekening verstrekt? Wat wordt uit eigen beweging toegezonden en wat moet de vreemdeling aanvragen?

Zolang er geen document is uitgereikt aan de vreemdeling wordt op verzoek een bewijs van rechtmatig verblijf afgegeven. Als iemand de IND belt, kan hij een afspraak maken met één van de Visumloketten, waar hij op grond van artikel 9 Vw een sticker met verblijfsaantekening krijgt. De modellen voor de tekst op de sticker zijn opgenomen in het Vreemdelingen Voorschrift. Deze sticker heeft overigens een declaratoir karakter.

Wanneer de toets van de verlengingsaanvraag heeft plaatsgevonden volgt er geen beschikking in schriftelijke vorm. Bij wijze van uitzondering wordt een artikel 9 verklaring in de vorm van een brief gezonden. Dat gebeurde onder meer in 12.000 gevallen waarin betrokkenen een geautomatiseerd aangemaakte brief kregen, gedateerd 13 mei 2004. Daarnaast gebeurt het in specifieke situaties bijvoorbeeld als er vertraging optreedt als gevolg van ICT-problemen. Er wordt ook wel contact met de werkgever opgenomen om ook zo de schadelijke gevolgen van het uitblijven van een verblijfsdocument te beperken.

De inwillingen in de brief van 13 mei 2004 zijn in principe een eenmalige actie geweest. In deze gevallen heeft een lichtere toets plaats gevonden. Achteraf is steekproefsgewijs getoetst. De selectie van deze zaken kwam als volgt tot stand. Het moest gaan om aanvragen waarop nog niet was beslist en waarvan de legesgelden voor 4 mei 2004 waren ontvangen, en waarbij niet op voorhand duidelijk was dat er openbare orde problemen waren. Een aantal categorieën aanvragen om verlenging, die op grond van de beperking niet in aanmerking kwamen voor verlenging, waren uitgezonderd. De beslissingen van 13 mei 2004 zijn pas in de maanden na mei 2004 "ingeklopt". De

afpraak was dat vóór 1 augustus 2004 alles moest zijn verwerkt in Regis en een document moest worden besteld. De beslissingen zijn dus in maanden juni en juli 2004 verwerkt in Regis. Voor medewerkers aan de informatielijn was dit een lastige situatie.

De sticker met de verblijfsaantekening wordt verstrekt zolang de aanvraag nog in behandeling is en dus nog geen verblijfsdocument is uitgereikt. Ook als er geen leges zijn betaald heeft betrokkene recht op een sticker. Het enkele feit dat er geen leges zijn betaald betekent niet dat betrokkene hangende de besluitvorming in eerste aanleg geen rechtmatig verblijf heeft. Artikel 9 Vreemdelingenwet 2000 geeft dan aanspraak op een bewijs van rechtmatig verblijf. De IND zal vanzelfsprekend wel zo snel mogelijk beslissen: binnen vier weken na ommekomst van een herstelvezuim voor de betaling van leges, omdat anders de aanvraag niet meer buiten behandeling kan worden gesteld.

Vraag 10: In de aanvraagformulieren staat dat de behandeling van de aanvraag en de verstrekking van een nieuw verblijfsdocument enkele weken in beslag zal nemen. In zaak 2004.06361 (klacht van verzoekster C.) kondigde de minister aan dat deze standaardpassage in de brief zal worden gewijzigd. Is dit inmiddels gebeurd en hoe luidt de nieuwe tekst?

Op de nieuwe aanvraagformulieren, welke volgens de huidige planning eind maart 2005 gereed zijn, is de tekst nog niet gewijzigd. Het is vanwege de lange looptijd van de voorbereiding van de formulieren niet doenlijk gebleken deze aanpassing mee te nemen. Bij de eerstvolgende aanpassing, medio juni 2005, wordt dit meegenomen.

Vraag 11: Wat is het beleid als de inwilligende beschikking binnen een jaar na de aanvraag wordt genomen maar kort voor afloop van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning? Hoe wordt er dan omgegaan met de verlenging en de geldigheidsduur van verblijfsvergunning? Wordt de vreemdeling ook in dat geval erop gewezen dat hij tijdig verlenging moet aanvragen? Zo ja, op welk moment? Kan de geldigheidsduur van de reeds verleende verblijfsvergunning in zulke gevallen worden aangepast tot bijv. twee jaar? Gebeurt dit ook? Zo ja, neemt de IND hiertoe het initiatief?

Op grond van artikel 3.67 lid 2 Vb kan de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden verleend met een langere geldigheidsduur, indien de geldigheidsduur van de te verlenen of de te verlengen verblijfsvergunning op het moment waarop deze wordt verstrekt ingevolge artikel 3.57 Vb alweer zou zijn geëindigd (zie Achtergrond, onder 2.; N.o.).

De IND kan van deze bepaling niet afwijken en heeft op grond van dit artikel de volgende gedragslijn ontwikkeld:

Op het toetsmoment wordt gekeken of er nog minstens drie maanden zijn te gaan voordat de geldigheid van de verblijfsvergunning weer verstrijkt. Als dit niet het geval is zal de verblijfsvergunning voor een jaar extra worden verleend of verlengd. Dit geldt niet voor verblijfsvergunningen die naar de aard van de beperking niet voor meer dan een jaar kunnen worden verleend of op grond van artikel 3.59 Vb voor de verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst die slechts kan worden verleend voor de duur waarvoor de tewerkstellingsvergunning ten behoeve van die arbeid is verleend.

Ook moet er worden gekeken naar de geldigheidsduur van het paspoort wanneer er voor een extra jaar een verblijfsvergunning wordt verleend.

Er hoeft geen extra leges te worden betaald. Leges worden betaald voor de beoordeling en niet voor de geldigheidsduur.

C. Met betrekking tot retourvisa:

Vraag 12: Hoe verliep de verstrekking van retourvisa via de visumloketten nu precies in 2004? In de brief van 19 juli 2004 van de IND aan de Nationale ombudsman worden de tijdelijke noodmaatregelen beschreven in verband met de grote toestroom van aanvragen om terugkeervisa door mensen die een terugkeervisum nodig hebben omdat de beslissing op hun aanvraag uitbleef:

1. Hoofdlijn legeskosten € 40
2. In sommige gevallen geen legesheffing in verband met niet tijdige beslissing
3. Tijdelijk extra loket in Hoofddorp
4. Afspraak maken via infonummer
5. Terugkeervisa worden verstrekt in Hoofddorp, Rijswijk en Zwolle

Is de procedure sindsdien weer veranderd?

Op 21 juni 2004 is als tijdelijke maatregel besloten om aan sommige categorieën vreemdelingen retourvisa gratis te verlenen. Welke categorieën waren dat? O.a. de categorie die op 13 mei 2004 een voorwaardelijke inwilliging had gekregen? Geldt die maatregel nog?

Is het zo dat standaardverzoeken (alleen terugkeervisum, geen verblijfsaantekening) een afspraak krijgen in Hoofddorp en voor een terugkeervisum met verblijfsaantekening naar Rijswijk of Zwolle wordt verwezen?

De procedure is zoals beschreven in de brief van 19 juli 2004. De categorieën die in aanmerking komen voor een gratis retourvisum zijn:

- A. Vreemdelingen die een aanvraag om verlenging verblijfsvergunning hebben ingediend en aan wie binnen de afgesproken doorlooptijd geen verblijfsdocument verstrekt is. Tot deze categorie hoort een grote groep van deze vreemdelingen die op 13 mei 2004 van de IND een brief heeft ontvangen (zgn. 13/5 brieven) waarin werd aangegeven dat hun verblijfstitel is verlengd en dat zij vanwege het ontbreken van een verblijfsdocument in het bezit kunnen worden gesteld van een terugkeervisum.
- B. Vreemdelingen die een aanvraag verlenging verblijfsvergunning hebben ingediend en welke aanvraag door de achterstanden bij unit Verlengingen al dan niet is opgevoerd.
- C. Vreemdelingen die een aanvraag om een eerste verblijfsvergunning hebben ingediend, ten aanzien van wie inmiddels positief is beslist, maar aan wie het verblijfsdocument nog niet is uitgereikt.
- D. Vreemdelingen die langer dan zes maanden voor de aanvraag om een retourvisum een aanvraag om een verblijfsvergunning hebben ingediend, op welke aanvraag nog niet is beslist.

E. Vreemdelingen die korter dan zes maanden voor de aanvraag om een retourvisum een aanvraag om een verblijfsvergunning hebben ingediend, op welke aanvraag nog niet is beslist. Volgens het vigerende beleid kwamen deze vreemdelingen niet in aanmerking voor een terugkeervisum. In het kader van het project, is daarvan afgeweken door wél een terugkeervisum te verstrekken, als men een aanvraag heeft ingediend, leges heeft betaald en in afwachting is van een definitieve beslissing.

Kortom, het criterium voor verstrekking van een gratis retourvisum is dat het aanneemelijk is dat men buiten eigen schuld niet in het bezit is van een verblijfsdocument. Als algemene voorwaarde voor een gratis retourvisum gold dat de leges voor de aanvraag wel betaald moesten zijn. Een retourvisum wordt verstrekt met voorbijgaan aan de dringende reden, dus ook gewoon voor vakantie.

Dit beleid geldt nog steeds en is bedacht als één van de maatregelen om de schade voor vreemdelingen als gevolg van het uitblijven van een verblijfsdocument te beperken. De visumloketten in Hoofddorp, Rijswijk en Zwolle zijn permanent. De golf van 12.000 vreemdelingen werd naar Hoofddorp verwezen. Tegenwoordig wordt men naar het dichtstbijzijnde loket verwezen. Momenteel worden er op afspraak zo'n 200 retourvisa per week afgegeven. Alleen in noodgevallen wordt een retourvisum verstrekt, zonder dat er van tevoren een afspraak is gemaakt.

Om misbruik van de regeling tegen te gaan wordt in principe geen retourvisum verstrekt aan mensen die zonder mvv in Nederland een verblijfsaanvraag hebben ingediend.

D. Met betrekking tot het verblijfsdocument:

Vraag 13: Vanaf welke datum konden de vreemdelingendiensten geen verblijfsdocument meer bestellen? Vanaf 13 april 2004?

De IND gaat ervan uit dat het voor de vreemdelingendiensten nog enige tijd na 13 april 2004 mogelijk was om een verblijfsdocument te bestellen. Dit betreft echter een gering aantal zaken die de VD zelf moest afronden. De vraag of het technisch mogelijk was in verband met de bestelmodule uit het VAS zou eigenlijk aan de vreemdelingendiensten moeten worden voorgelegd omdat de IND hiervan niet exact op de hoogte is.

Vraag 14: Hoe controleert de IND of de afspraak wordt nagekomen dat de gemeente de vreemdeling binnen vijf werkdagen oproept om het pasje te komen ophalen?

De IND kan dit niet controleren. Dit heeft te maken met het ontbreken van een aanwijzings-bevoegdheid. Voor het hele proces vanaf de beslissing staan maximaal 22 werkdagen. Nadat de beslissing is genomen moet binnen vijf tot zeven werkdagen bericht aan de SDU worden gezonden. De SDU heeft vijf werkdagen voor het aanmaken en opsturen van het verblijfsdocument aan de gemeente. De gemeente bericht de vreemdeling binnen maximaal vijf werkdagen en binnen de volgende vijf werkdagen vindt de uitreiking van het verblijfsdocument plaats.

Vraag 15: Is het juist dat op het verblijfsdocument zelf niet de datum vermeld staat waarop de geldigheidsduur van het verblijfsdocument verstrijkt?

Dit is niet juist. Deze datum staat er wel op vermeld (zie Vc model 95 a t/m c). Bij het W-document staat het op de achterkant.

E. Met betrekking tot titellevering:

Vraag 16: Vond de overname door IND van de titellevering aan het GBA plaats per 24/5/04?

Per 1 september 2003 zijn IND-medewerkers uitgeplaatst bij de vreemdelingendiensten om titellevering via het VAS veilig te stellen. Per 1 december 2003 is een fasegewijze overdracht van de taken van de KVG-bureaus (N.o.; Koppeling-VAS-Gba bureaus) aan de IND aangevangen; dit duurde tot 24 mei 2004. Per 24 mei 2004 is de overname ICT-technisch gerealiseerd. Sindsdien worden de gegevens uit INDIS via BVV (Berichten verkeer vreemdelingen) door BAK (Berichten Afhandeling Koppelingsbureau) naar de GBA gestuurd.”

ACHTERGROND

1. Vreemdelingenwet 2000

Artikel 14, tweede lid

“2. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt verleend onder beperkingen, verband houdende met het doel waarvoor het verblijf is toegestaan. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de beperkingen en voorschriften.”

Artikel 24

- “1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent:
- a. de wijze van indiening en behandeling van een aanvraag;
 - b. de gegevens die de vreemdeling in persoon moet verstrekken;
 - c. de wijze waarop beschikkingen bij of krachtens deze wet ten aanzien van de vreemdeling gegeven, alsmede de bij of krachtens deze wet voorgeschreven kennisgevingen, mededelingen of berichten aan de vreemdeling of aan andere belanghebbenden worden bekendgemaakt. Daarbij kan worden bepaald, dat de bekendmaking van beschikkingen ook kan geschieden door middel van het toezenden of uitreiken van een document en door het stellen van aantekeningen in een daarbij aan te wijzen document.
2. De vreemdeling is, in door Onze Minister te bepalen gevallen en volgens door Onze Minister te geven regels, leges verschuldigd terzake van de afdoening van een aan-

vraag. Daarbij kan Onze Minister tevens bepalen dat de vreemdeling voor de afgifte van een document waaruit het rechtmatig verblijf blijkt leges verschuldigd is. Als betaling achterwege blijft, wordt de aanvraag niet in behandeling genomen dan wel het document niet afgegeven.”

In de CD-rom Migratierecht; uitgegeven door SDU; versie 2004-5, *Onderdeel Vreemdelingenrecht 2000*: eindredactie H.W. Groeneweg en J.H. van der Winden, is de volgende toelichting op dit artikel gegeven:

“Deze bepaling biedt de grondslag om het bestaande systeem waarin het merendeel van de procedurele bepalingen is neergelegd in nadere regelingen, zoals thans het Vb 2000 en het VV 2000, te handhaven.

a. de wijze van indiening en behandeling van een aanvraag;

(...)

In de nota naar aanleiding van het verslag (TK nr. 7, p. 119) wordt opgemerkt dat in het Vb 2000 zal worden bepaald dat de vreemdeling de aanvraag in persoon moet indienen, maar dat een schriftelijke aanvraag ook mogelijk is. Bij schriftelijke aanvragen geldt de datum van ontvangst als de datum van indiening.

Blijkens artikel 3.102, tweede lid, Vb 2000 (zie hierna onder 2.; N.o.) hoeft de aanvraag niet in persoon te worden ingediend. De aanvraag moet in beginsel worden ingediend bij de ambtenaren van de gemeente die zijn belast met taken verband houdende met de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens en de ambtenaren burgerzaken. Indien de aanvraag bij een andere instantie wordt ingediend, geldt ingevolge artikel 2.3 Awb een doorzendplicht. Zie voorts B1/4.1.1 Vc 2000.

(...)

Zie met betrekking tot aanvragen tot het verlengen of wijzigen: artikelen 3.80 tot en met 3.82 Vb 2000 (zie hierna onder 2.; N.o.). Zie voorts de memorie van toelichting bij artikel 26 Vw 2000 en artikel 17, eerste lid, aanhef en onder f, Vw 2000.

(...)

b. de gegevens die de vreemdeling in persoon moet verstrekken;

(...)

Zie artikel 3.102 Vb 2000. Voor de uitwerking hiervan: B1/4.1.1.9 Vc 2000.

Indien de benodigde gegevens niet worden verstrekt, kan de aanvraag buiten behandeling worden gesteld (...). De buitenbehandelingstelling behoort ingevolge artikel 4.5, vierde lid, Awb binnen vier weken na de gegunde termijn aan de vreemdeling te worden bekendgemaakt. Zo niet, dan behoort de aanvraag in behandeling te worden genomen. Volgens B1/4.2.1 Vc 2000 is het niet herstelde gebrek dan een afwijzingsgrond.

(...)

Hoofdregeel van artikel 3.41 Awb is dat besluiten worden bekendgemaakt door toezending of uitreiking. Hoewel het stellen van een aantekening in een document waarna het document zal worden teruggegeven volgens de memorie van toelichting (TK nr. 3, p. 33) naar de letter genomen bekendmaking door uitreiking betreft, kan daarover in de praktijk wellicht onduidelijkheid bestaan. Om die onduidelijkheid weg te nemen is onderdeel c opgenomen.

Zie voor de uitwerking: artikel 3.104 Vb 2000 (zie hierna, onder 2.; N.o.). Volgens de toelichting op dit artikel (Stb. 2000, 497, p. 172) ligt in artikel 24, eerste lid, onder c, Vw 2000 de mogelijkheid besloten om af te wijken van artikel 3.41 Awb. Zie voorts B1/4.5.2 Vc 2000.”

Art. 25 Beslistermijn regulier

“1. Binnen zes maanden wordt een beschikking gegeven op de aanvraag tot:

- a. het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14;
- b. het verlengen van de geldigheidsduur ervan;
- c. het wijzigen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14;
- d. het verlenen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 20.

2. De termijn voor het geven van de beschikking, bedoeld in het eerste lid, kan ten hoogste voor zes maanden worden verlengd indien naar het oordeel van Onze Minister voor de beoordeling van de aanvraag advies van of onderzoek door derden of het openbaar ministerie, nodig is.

3. Onze Minister stelt de vreemdeling in kennis van de verlenging.”

In de bij artikel 24 Vw genoemde CD rom Migratierecht; uitgegeven door SDU; versie 2004-5, *Onderdeel Vreemdelingenrecht 2000*: eindredactie H.W. Groeneweg en J.H. van der Winden, is de volgende toelichting op dit artikel gegeven:

“1/2. Toelichting; Parlementaire geschiedenis

Artikel 25 Vw 2000 stelt de beslistermijn op maximaal zes maanden. Ingevolge het tweede lid kan de beslistermijn met ten hoogste zes maanden worden verlengd, indien naar het oordeel van de minister voor de beoordeling van de aanvraag advies van of onderzoek door derden of het openbaar ministerie nodig is. In de memorie van toelichting (TK nr. 3, p. 34) wordt er op gewezen dat in veel gevallen advies moet worden gevraagd aan andere departementen. Onderzoek door derden impliceert dat de mogelijkheden voor de minister om een onderzoek naar de aanvraag tijdig af te ronden, in

sommige gevallen beperkt zijn. De verlengingsmogelijkheid van het tweede lid voorkomt dat de beslissing op de aanvraag toch binnen zes maanden genomen zou moeten worden, zonder voldoende voldragen onderzoek. De mogelijkheid die het tweede lid biedt, kan volgens de toelichting ook worden toegepast indien ten aanzien van de vreemdeling een strafrechtelijk onderzoek aanhangig is. Voor de toepassing van het tweede lid wordt onder 'derden' verstaan: die personen die geen aanwijzingen van de minister in acht hoeven te nemen ter zake van het door hen te verrichten onderzoek. Gezien de positie van het openbaar ministerie ten opzichte van de minister is het openbaar ministerie afzonderlijk genoemd.”

Artikel 107

“1. Onze Minister onderscheidenlijk de korpschef verstrekken andere bestuursorganen de gegevens betreffende de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling welke zij behoeven ter uitvoering van hun taak.

2. Andere bestuursorganen zijn bevoegd uit eigen beweging en verplicht desgevraagd Onze Minister onderscheidenlijk de korpschef de gegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van deze wet. Deze bestuursorganen kunnen daarbij gebruik maken van het sociaal-fiscaal nummer, bedoeld in artikel 1 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.”

Artikel 48:

“1. De korpschef en de bevelhebber van de Koninklijke marechaussee geven Onze Minister door hem gevraagde inlichtingen over de uitvoering van deze wet.

2. Onze Minister kan aan de korpschef en aan de bevelhebber van de Koninklijke marechaussee aanwijzingen geven over de uitvoering van deze wet. (...)

3. Onze Minister kan aanwijzingen geven over de inrichting van de werkprocessen en bedrijfsvoering aan:

a. de korpschef, door tussenkomst van de beheerder van het regionale politiekorps;
(...)

4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over het eerste, tweede en derde lid.”

2. Vreemdelingenbesluit 2000

Artikel 1.4

“1. Onze Minister kan van zijn bevoegdheden mandaat verlenen aan de burgemeester, de korpschef en (...)

2. De burgemeester, de korpschef en (...) kunnen ondermandaat verlenen aan de onder hen ressorterende ambtenaren voor zover dat in overeenstemming is met de taak en functie van de desbetreffende ambtenaar.”

Artikel 3.57

“De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Wet, wordt, behoudens artikel 3.68, verleend voor ten hoogste één jaar en kan telkens met ten hoogste één jaar worden verlengd.”

Artikel 3.67

- “1. In afwijking van artikel 3.57, kan de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning worden verlengd met vijf jaren, indien de houder van de verblijfsvergunning op het moment waarop de aanvraag is ontvangen of de beschikking wordt gegeven:
- a. gedurende een jaar rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onder a, van de Wet heeft op grond van een huwelijk, een geregistreerd partnerschap of een relatie als bedoeld in artikel 3.14 en het verblijfsrecht niet-tijdelijk in de zin van artikel 3.5 is, of
 - b. gedurende vijf jaren aaneengesloten rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onder a, van de Wet heeft en het verblijfsrecht niet-tijdelijk in de zin van artikel 3.5 is.
2. In afwijking van artikel 3.57, kan de verblijfsvergunning worden verleend of verlengd met een langere geldigheidsduur, indien de geldigheidsduur van de te verlenen of te verlengen verblijfsvergunning op het moment waarop deze wordt verstrekt ingevolge artikel 3.57 alweer zou zijn geëindigd.”

Artikel 3.80

- “1. De aanvraag tot het wijzigen of het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 14 van de Wet, is tijdig ingediend, indien deze is ontvangen uiterlijk op de dag voor de dag waarop de geldigheidsduur verstrijkt, dan wel, indien deze later is ontvangen, indien de termijnoverschrijding de vreemdeling niet kan worden toegerekend.
2. De niet-tijdig ingediende aanvraag tot het wijzigen of tot het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 14 van de Wet, wordt gelijkgesteld met een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning.”

Artikel 3.81

“Een aanvraag tot het wijzigen van de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 14 van de Wet, wordt beoordeeld als een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning, met dien verstande dat de artikelen 3.71, 3.77, 3.78 en 3.79 niet van toepassing zijn en de artikelen 3.86 en 3.87 van overeenkomstige toepassing zijn, indien de aanvraag tijdig is ingediend.”

Artikel 3.82

- “1. Indien de niet-tijdig ingediende aanvraag tot het wijzigen of het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 14 van de Wet, naar het oordeel van Onze Minister is ontvangen binnen een redelijke termijn nadat het rechtmatig verblijf, bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e, dan wel l, van de Wet, of als Nederlander, is geëindigd, zijn de artikelen 3.71, 3.77, 3.78 en 3.79 niet van toepassing en zijn de artikelen 3.86 en 3.87 van overeenkomstige toepassing.
2. Het eerste is niet van toepassing, indien de vreemdeling:
- a. zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft gevestigd;
 - b. onjuiste gegevens heeft verstrekt dan wel gegevens heeft achtergehouden, terwijl die gegevens tot afwijzing van de oorspronkelijke aanvraag tot het verlenen of verlengen zouden hebben geleid, of
 - c. in Nederland wil verblijven als geestelijk voorganger of godsdienstleraar, tenzij de houder verblijfsrecht ontleent aan het Associatiebesluit 12/80 van de Associatie-raad EEG/Turkije.”

Artikel 3.101:

- “1. De aanvraag, bedoeld in de artikelen 14 en 20 van de Wet, wordt ingediend op een bij ministeriële regeling aan te wijzen plaats.
2. In afwijking van het eerste lid wordt, indien de vreemdeling rechtens de vrijheid is ontnomen, de aanvraag ingediend op de plaats waar de vrijheidsontneming ten uitvoer wordt gelegd.
3. In afwijking van het eerste lid kan de aanvraag, bedoeld in artikel 14 van de Wet, tevens worden ingediend bij de Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in Australië, Nieuw Zeeland of Canada, indien de vreemdeling de Australische, Nieuw Zeelandse of Canadese nationaliteit bezit en in Nederland wil verblijven in het kader van een uitwisselingsprogramma tussen Nederland en die landen.”

Artikel 3.102:

- “1. De vreemdeling legt bij de in persoon ingediende aanvraag tot het verlenen, het wijzigen of het verlengen van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Wet, of tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, bedoeld in artikel 20 van de Wet, in ieder geval over een geldig document voor grensoverschrijding, alsmede, voorzover redelijkerwijs mogelijk, de gegevens en bescheiden op basis waarvan kan worden vastgesteld dat wordt voldaan aan de voorwaarden voor de verlening, wijziging of verlenging.
2. Bij de niet in persoon ingediende aanvraag legt de vreemdeling afschriften over van de in het eerste lid genoemde gegevens en bescheiden en overlegt hij op verzoek van Onze Minister de originelen.
3. In afwijking van het eerste en tweede lid, legt de vreemdeling die niet beschikt over een geldig document voor grensoverschrijding, voorzover redelijkerwijs mogelijk, gegevens en bescheiden over waarmee wordt aangetoond dat hij vanwege de rege-

ring van het land waarvan hij onderdaan is, niet of niet meer in het bezit van een geldig document voor grensoverschrijding kan worden gesteld. In dat geval overlegt hij tevens aanvullende gegevens of bescheiden omtrent zijn identiteit en nationaliteit.”

Artikel 3.104:

- “1. De beschikking, waarbij de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 14 en 20 van de Wet, geheel of gedeeltelijk wordt ingewilligd, wordt bekendgemaakt door uitreiking van het document, bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Wet, waaruit het rechtmatig verblijf op grond van artikel 8, onder a onderscheidenlijk onder b, van de Wet blijkt,
2. Indien de vreemdeling, niet zijnde gemeenschapsonderdaan, in aanmerking komt voor meer dan één verblijfsdocument wordt één document uitgereikt en worden de overige beschikkingen bekend gemaakt door het stellen van een aantekening op dat document.
3. De beschikking ten aanzien van een zich in het buitenland bevindende vreemdeling, waarbij de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning geheel of gedeeltelijk wordt ingewilligd, wordt bekendgemaakt na zijn aankomst in Nederland. Het eerste en tweede lid zijn van toepassing.
4. De beschikking ten aanzien van een vreemdeling die niet of niet langer woont op het door hem opgegeven adres, waarbij de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning geheel of gedeeltelijk wordt afgewezen, wordt bekendgemaakt door toezending naar het laatst bekende adres van de vreemdeling.”

Artikel 4.22:

- “1. De documenten, bedoeld in artikel 4.21, eerste lid, onder a tot en met d, worden door Onze Minister vervangen, indien:
 - a. de vreemdeling aan wie het document werd afgegeven, overeenkomstig artikel 4.44 aangifte heeft gedaan van vermissing, verlies of het voor identificatie ondeugdelijk worden van dat document, en
 - b. Onze Minister heeft vastgesteld dat er gegronde redenen zijn om te veronderstellen dat de aangifte naar waarheid is gedaan.
2. Onverminderd het eerste lid, worden de documenten, bedoeld in artikel 4.21, eerste lid, onder a, telkens vijf jaren na de afgifte ervan, vervangen.”

Artikel 8.1

“1. Onze Minister onderscheidenlijk de korpschef verstrekt op de wijze als beschreven in dit artikel de gegevens betreffende de verblijfsrechtelijke positie van een vreemdeling die een bestuursorgaan of een orgaan als bedoeld in artikel 107, vijfde lid, van de Wet

nodig hebben voor de toekenning van verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen of vergunning.

2. De basisgegevens betreffende de verblijfsrechtelijke positie van vreemdelingen worden door Onze Minister onderscheidenlijk de korpschef verstrekt aan de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, met het oog op de verstrekking daarvan ingevolge de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens aan een orgaan als bedoeld in het eerste lid.

De basisgegevens zijn de gegevens betreffende het verblijfsrecht van de vreemdeling, bedoeld in bijlage 1a, van het Besluit gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.”

3. Voorschrift Vreemdelingen 2000

Artikel 3.9

“1. Documenten of schriftelijke verklaringen waaruit het rechtmatig verblijf op grond van artikel 8, onder a, b, d, e, f, g, - laatstgenoemde twee onderdelen voor zover sprake is van een aanvraag tot het verlenen of wijzigen van een verblijfsvergunning bedoeld in artikel 14 – alsmede i en l van de Wet blijkt, worden verstrekt door de burgemeester van de gemeente waar de vreemdeling woon- of verblijfplaats heeft.

2. Documenten of schriftelijke verklaringen waaruit het rechtmatig verblijf op grond van artikel 8, onder c, f, g, - laatstgenoemde twee onderdelen voor zover sprake is van een aanvraag tot het verlenen, verlengen of wijzigen van een verblijfsvergunning bedoeld in de artikelen 28 en 33 – alsmede j en k van de Wet blijkt, worden verstrekt door de korpschef van het regionale politiekorps waarin de gemeente is gelegen waar de vreemdeling zijn woon- of verblijfplaats heeft.”

Artikel 3.33a

“1. De aanvraag tot het verlenen of wijzigen van de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 14 van de Wet, wordt ingediend bij de burgemeester van de gemeente waar de vreemdeling woon- of verblijfplaats heeft.

2. In afwijking van het eerste lid wordt de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning onder de beperking, genoemd in artikel 3.4, eerste lid, onder s van het Besluit, ingediend bij de korpschef van de politieregio waar de aangifte is gedaan.”

4. Vreemdelingencirculaire 2000

B 1 / 4.1.1.10

“De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zendt de vreemdeling drie maanden vóór de expiratie van de verblijfsvergunning een aanvraagformulier (model M35-B) toe, waarmee de vreemdeling kan verzoeken om verlenging van de geldigheidsduur van zijn verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd.

Met nadruk zij vermeld dat het voorgaande niet af doet aan de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling voor de tijdige indiening van de aanvraag. Bij een niet-tijdige indiening van de verlengingsaanvraag komt dan ook geen betekenis toe aan de omstandigheid dat de vreemdeling onverhoopt niet door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is gewezen op het feit dat zijn vergunning afloopt.”

5. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 2:3

“1. Het bestuursorgaan zendt geschriften tot behandeling waarvan kennelijk een ander bestuursorgaan bevoegd is, onverwijld door naar dat orgaan, onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de afzender.
2. Het bestuursorgaan zendt geschriften die niet voor hem bestemd zijn en die ook niet worden doorgezonden, zo spoedig mogelijk terug aan de afzender.”

Artikel 4:1

“Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, wordt de aanvraag tot het geven van een beschikking schriftelijk ingediend bij het bestuursorgaan dat bevoegd is om op de aanvraag te beslissen.”

Artikel 4:13

“1. Een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag.
2. De in het eerste lid bedoelde redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch een kennisgeving als bedoeld in artikel 4:14 heeft gedaan.”

Artikel 10:1

“Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen.”

Artikel 10:6

“1. De mandaatgever kan de gemandateerde per geval of in het algemeen instructies geven ter zake van de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid.
2. De gemandateerde verschaft de mandaatgever op diens verzoek inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheid.”

Artikel 10:10

“Een krachtens mandaat genomen besluit vermeldt namens welk bestuursorgaan het besluit is genomen.”

6. Bestuursakkoord van 7 november 2003

Op 7 november 2003 is een bestuursakkoord gesloten tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Ministerie van Justitie met betrekking tot de gemeentelijke taken in de reguliere toelatingsprocedure. In dit bestuursakkoord is vastgelegd welke taken de gemeenten overnemen, en zijn daarnaast afspraken neergelegd ten aanzien van verantwoording, toezicht en controle, alsmede afspraken op het gebied van ICT, communicatie, opleiding en werkprocessen.

In de nota van toelichting bij het Besluit van 1 april 2004 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de overheveling van de toelatingstaken van de regionale politiekorpsen aan de IND en de gemeenten is vermeld dat de over te hevelen taken aan de burgemeester in juridische zin betrekking hebben op het nemen van besluiten, zodat sprake is van mandaat in de zin van artikel 10:1 Awb.

Het feitelijke mandaat is vastgelegd in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (artikel 3.9. VV). Dit heeft met name betrekking op de verstrekking van het bescheid rechtmatig verblijf. In de nota van toelichting is daarnaast ook vermeld dat omdat uit de mandaatverhouding met de gemeenten reeds volgt dat de minister per geval of in het algemeen instructies kan geven ter zake van de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden en de gemeenten op diens verzoek inlichtingen dienen te verschaffen over de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden, hiervoor geen aparte regeling behoeft te worden getroffen.

7. Brief van 19 juli 2004 met informatie over terugkeervisa van het Hoofd van de IND aan de Nationale ombudsman

Desgevraagd informeerde de IND de Nationale ombudsman over de werkwijze omtrent het verstrekken van terugkeervisa. Daarin liet de IND onder meer weten dat een terugkeervisum normaalgesproken € 40 bedraagt, maar dat in sommige gevallen in de afgelopen tijd geen leges waren geheven, bijvoorbeeld als de IND niet tijdig een beslissing had genomen op een aanvraag en de betrokkene ondertussen wel alles gedaan had wat van hem verwacht mocht worden. In Hoofddorp was tijdelijk een extra loket geopend voor de grote toestroom van aanvragen van met name deze categorie personen. Terugkeervisa werden in Hoofddorp, Rijswijk en Zwolle verstrekt na telefonische afspraak. Telefonisch werden de voorwaarden vermeld onder welke een terugkeervisum kon worden verkregen. Indien de vreemdeling aan de voorwaarden voldeed werd een afspraak gemaakt. Bij uitzondering werd in spoedgevallen dezelfde dag nog een visum verstrekt zonder dat eerst een afspraak was gemaakt. Door de afsprakenesk die onderdeel uitmaakte van het 0900-informatienummer werd de klachtenstroom zoveel mogelijk naar Hoofddorp geleid, omdat de capaciteit van Rijswijk en Zwolle niet voldoende was om alle aanvragen voor terugkeervisa te behandelen. Bijzondere gevallen werden door het call-

center doorverbonden met de afsprakenlijn in Rijswijk, die eveneens zo veel mogelijk in Hoofddorp plande maar ook in Rijswijk of Zwolle kon plannen. De vreemdeling kon niet zelf kiezen. Incidenteel werd overigens wel afgeweken van dit uitgangspunt, bijvoorbeeld bij een hoogzwangere vrouw die een lange reistijd voor de boeg heeft. De IND benadrukte dat al deze maatregelen tijdelijk waren en waren getroffen in verband met de grote toestroom van aanvragen om terugkeervisa door mensen die een terugkeervisum nodig hebben omdat de beslissing op hun aanvraag of bezwaarschrift niet tijdig is genomen.

8. Rapport 2003/160 van de Nationale ombudsman

Rapport 2003/160, van 10 juni 2003, betreft een onderzoek uit eigen beweging van de Nationale ombudsman over vier vreemdelingendiensten, de staatssecretaris van Justitie en de minister van Buitenlandse Zaken over de uitvoering van taken met betrekking tot de toelating van vreemdelingen.

In dit rapport is in paragraaf IX, de rol van de staatssecretaris van Justitie, overwogen dat de staatssecretaris beschikt over een aantal instrumenten om aan de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet invulling te geven. Zo is de korpschef op grond van artikel 48 Vw 2000 (zie hiervoor onder 1.) verplicht om inlichtingen te verstrekken over de uitvoering van de wet en kan de staatssecretaris de korpschef aanwijzingen geven over de uitvoering. Dit betreft niet slechts aanwijzingen op beleidsmatig gebied, maar de staatssecretaris kan ook, door tussenkomst van de korpsbeheerder, aanwijzingen geven over de inrichting van werkprocessen en bedrijfsvoering.

Bij Algemene Machtigingsregeling IND 2001 van 30 maart 2001 heeft de staatssecretaris op grond van artikel 10:6 van de Awb de bevoegdheden ex artikel 48 eerste en tweede lid Vw 2000 gemandateerd aan het hoofd van de IND.