



Rapport

Datum: 29 november 2000
Rapportnummer: 2000/364

Klacht

Op 16 juli 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer K., ingediend door de heer mr. P.J. de Bruin, advocaat te Rotterdam, met een klacht over een gedraging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND). Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie gezamenlijk, werd een onderzoek ingesteld.

Op grond van de namens verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling door de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), van zijn verzoek van 23 december 1997 om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van zijn echtgenote.

In dit verband klaagt verzoeker met name over de lange duur van de behandeling door het Bureau Medische Advisering (BMA) van het verzoek van de Visadienst om een medisch advies in zijn zaak.

Achtergrond

1. Machtiging tot voorlopig verblijf

Ingevolge artikel 41, eerste lid onder c, van het **Vreemdelingenbesluit** (Koninklijk Besluit van 19 december 1996, Stb. 387) moeten vreemdelingen die zich naar Nederland willen begeven voor een verblijf langer dan drie maanden, in beginsel in het bezit zijn van een paspoort voorzien van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). De mvv is een nationaal visum dat door een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging of consulaire vertegenwoordiging in het buitenland kan worden afgegeven na voorafgaande machtiging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, welke dienst is ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het Ministerie van Justitie. De mvv kan ook door een in Nederland verblijvende referent bij de korpschef van het regionale politiekorps worden aangevraagd.

2. Algemene wet bestuursrecht

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 4:14:

"Indien, bij het ontbreken van een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, een beschikking niet binnen acht weken kan worden gegeven, stelt het bestuursorgaan de aanvrager daarvan in kennis en noemt het daarbij een redelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien."

Artikel 6:2:

"Voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep worden met een besluit gelijkgesteld:

(...)

b. het niet tijdig nemen van een besluit."

Artikel 6:12:

"(...)

2. Het bezwaar- of beroepschrift kan worden ingediend zodra het bestuursorgaan in gebreke is tijdig een besluit te nemen."

3. Rapport 99/510 van de Nationale ombudsman, uitgebracht op 20 december 1999.

Rapport 99/510 bevat de resultaten van het onderzoek naar aanleiding van een vijftal klachten over de lange duur van de behandeling door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) van een aanvraag, waarbij de duur van de behandeling met name een gevolg was van de wijze waarop het Bureau Medische Advisering (BMA) de IND in de desbetreffende zaken van een advies had voorzien.

Naast een oordeel in de vijf individuele zaken bevat het rapport ook een aantal overwegingen over het functioneren van het BMA in het algemeen, en over de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie ter zake.

De Nationale ombudsman overwoog in dit algemene deel het volgende:

"...1. De Staatssecretaris van Justitie is verantwoordelijk voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. In de dagelijkse praktijk wordt deze taak verricht door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (de IND).

De kaders waarbinnen de IND zijn taken behoort uit te voeren, zijn voor een deel gegeven in wettelijke voorschriften.

Zo bevatten de Vreemdelingenwet en de Algemene wet bestuursrecht een aantal voorschriften met betrekking tot de termijnen waarbinnen op verblijfsaanvragen respectievelijk op bezwaarschriften moet worden beslist, alsmede met betrekking tot de procedure die bij de behandeling van verblijfsaanvragen en bezwaarschriften moet worden gevolgd.

2. Gezien het primaat van de wetgever dienen deze wettelijke voorschriften meer te zijn dan richtlijnen voor de IND. Uitgangspunt behoort te zijn dat deze voorschriften strikt worden nageleefd.

3. Zoals de Nationale ombudsman in een groot aantal rapporten heeft overwogen, dienen bestuursorganen zich om nog een andere reden strikt gebonden te achten aan de voor hen geldende wettelijke termijnbepalingen. In het bestuursrecht zijn termijnen die voor de betrokken burgers gelden, doorgaans fatale termijnen. Vanuit een op dit punt na te streven gelijkheid tussen bestuursorganen en burgers mag van bestuursorganen worden verwacht dat zij zich voortdurend inspanssen om overschrijding van de voor hen geldende termijnen te voorkomen.

Daar komt nog bij dat een bestuursorgaan dat stelselmatig de desbetreffende termijnbepalingen schendt, zich bepaald ongeloofwaardig maakt (...).

4. Bij dit alles is het nog van belang om te benadrukken dat een zorgvuldige voorbereiding van een beslissing op bijvoorbeeld een verblijfsaanvraag of op een bezwaarschrift tegen een afwijzend besluit op een dergelijke aanvraag niet aan een voortvarende behandeling van zo'n aanvraag of bezwaarschrift in de weg behoort te staan. Voortvarendheid vormt juist één van de wezenlijke onderdelen van een zorgvuldige behandeling.

Het is ook aan het betrokken bestuursorgaan om te voorkomen dat een gebrek aan voortvarendheid leidt tot een schending van de zorgvuldigheidsnorm.

5. Voor zover een bestuursorgaan in het kader van de voorbereiding van een besluit interne of externe informatie nodig heeft, mag van dit bestuursorgaan worden verwacht dat het zich inspant om deze informatie zo spoedig mogelijk te verkrijgen. In dat verband kan worden gedacht aan het tijdig indienen van een verzoek om inlichtingen, aan een duidelijke termijnstelling, en aan het direct rappelleren indien binnen de gestelde termijn geen reactie wordt ontvangen.

6. In algemene zin kan worden opgemerkt dat de IND in alle gevallen steeds alert dient te zijn ten aanzien van de vraag of het wellicht zinvol is in een concrete zaak alvast een onderzoek op te starten. Voor zover het gaat om de inschakeling van het BMA betekent dit dat van de IND mag worden verwacht dat verblijfsaanvragen of bezwaarschriften direct na

ontvangst worden beoordeeld op de vraag of er aanleiding bestaat een medisch advies in te winnen. Hetzelfde geldt voor binnenkomende vervolgcorrespondentie.

In dat verband kan worden gewezen op de aanpak zoals die sinds 1 maart 1999 door de unit Rotterdam-Rijnmond van de regionale directie Zuid-West van de IND wordt gevolgd (...), en op de zogenoemde quick-scanmethode, zoals die sinds eind 1998 wordt toegepast door een unit van de regionale directie Noord-Oost van de IND (...).

7. (...)

8. Er kunnen zich niettemin situaties voordoen waarin het voor het betrokken bestuursorgaan niet mogelijk is om binnen de wettelijke beslistermijnen daadwerkelijk tot een beslissing te komen. Met de voorbereiding van een besluit kan immers meer tijd gemoeid zijn dan de wetgever het bestuursorgaan heeft gegeven om tot een besluit te komen. In een dergelijk geval mag van het betrokken bestuursorgaan worden verwacht dat het zich enerzijds inspant om de termijnoverschrijding zo beperkt mogelijk te houden en anderzijds de belanghebbende tussentijds actief informeert over de termijnoverschrijding en de achtergrond daarvan, over de actuele stand van zaken, alsmede over de termijn waarop naar verwachting een besluit kan worden genomen.

Wat betreft overschrijding van de termijn die geldt voor het beslissen op een bezwaarschrift is in dit verband de bepaling van het vierde lid van artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht van belang. Het bestuursorgaan behoort zich in een dergelijk geval met de indiener van het bezwaarschrift te verstaan over de vraag of deze instemt met uitstel (...).

9. In vier van de vijf onderzoeken die tot dit rapport hebben geleid, gaat het met name om de behandelingsduur van (verlengings)aanvragen om toelating. In de vijfde zaak gaat het om de behandelingsduur van een bezwaarschrift tegen de afwijzing van een aanvraag om toelating. In al deze vijf zaken is vertraging ontstaan in de afhandeling. Deze vertraging hing steeds samen met het feit dat de Medisch Adviseur van het Bureau Medische Advisering (BMA; tot 1 januari 1999: het Bureau Vreemdelingen Advisering; BVA), die door de IND om advies was gevraagd, in deze zaken niet in staat was op korte termijn advies uit te brengen. Daardoor was het de IND niet mogelijk om binnen de wettelijke beslistermijnen een besluit te nemen.

Voordat de vijf onderzochte klachten afzonderlijk worden beoordeeld, wordt eerst in algemene zin ingegaan op de positie van het BMA en van de Medisch Adviseur, op de problemen waarmee het BMA te kampen heeft, alsmede op de vraag of de lange doorlooptijden van aanvragen om een medisch advies de Minister van Justitie zijn aan te rekenen.

10. Het BMA maakt als zodanig onderdeel uit van de IND en daarmee van het Ministerie van Justitie. Dit betekent dat de werkzaamheden van het BMA plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van de Minister, en dat de Minister ervoor verantwoordelijk is dat het BMA als zodanig naar behoren kan functioneren. Dit betekent onder andere dat het op de weg van de Minister ligt om ervoor te zorgen dat het BMA beschikt over voldoende artsen en over voldoende ondersteunend personeel om de gevraagde adviezen tijdig uit te brengen.

11. In de vreemdelingenprocedure neemt de aan het BMA verbonden Medisch Adviseur een bijzondere positie in. Hij is, als arts, wat betreft de inhoud van zijn medische adviezen onafhankelijk.

Tegelijkertijd echter is hij in dienst bij het Ministerie van Justitie, en verricht hij zijn werkzaamheden onder verantwoordelijkheid van de Minister. Daarom moet, ondanks de professionele onafhankelijkheid van de Medisch Adviseur, worden vastgesteld dat de Minister van Justitie verantwoordelijk is voor de advisering door de Medisch Adviseur.

12. Uit het onderzoek is gebleken dat het BVA/BMA in de loop van 1998 te maken heeft gekregen met grote werkvoorraden. Daardoor zijn de doorlooptijden van adviesaanvragen aanzienlijk opgelopen. Waar in de gunstigste situatie een doorlooptijd - gerekend vanaf het moment van een adviesaanvraag door de IND tot het moment waarop de Medisch Adviseur zijn advies uitbrengt - van tien weken mogelijk is, blijkt de gemiddelde doorlooptijd in de tweede helft van 1999 negen tot twaalf maanden te bedragen.

De oorzaak van de toename van de werkvoorraad van het BVA/BMA ligt enerzijds in het toegenomen aantal adviesaanvragen, en anderzijds in de beperkte bezetting van het BVA/BMA..

Bovendien werd in de loop van 1998 duidelijk dat medische adviezen die in de periode van maart 1997 tot maart 1998 waren uitgebracht, niet voldeden aan de professionele en medisch-etische standaarden die daaraan gesteld moeten worden. Daarom zag het BVA/BMA zich genoodzaakt deze adviezen opnieuw te bezien.

13. Blijkens de informatie van de zijde van de IND bedroeg het aantal aanvragen om een medisch advies in 1997: 1837. In 1998 werd dit aantal meer dan verdubbeld tot 3904. In de eerste negen maanden van 1999 ontving het BMA 2289 adviesaanvragen.

Dit betekent dat in 1997 het gemiddelde aantal adviesaanvragen per maand 153 bedroeg, 325 in 1998, en 254 in (de eerste negen maanden van) 1999.

Tegenover dit aantal adviesaanvragen stond in mei 1998 een bezetting aan artsen van 2,6 full-time plaatsen. Het aantal artsen in vaste dienst van het BMA bedroeg blijkens de informatie die de IND op 30 september 1999 verstreekte, op die datum drie. Dit aantal is in de laatste drie maanden van 1999 uitgebreid tot zeven artsen in vaste dienst van het BMA

(...).

Daarnaast zijn per 1 juli 1999 twee en vervolgens per 14 september 1999 nog eens twee artsen ingeschakeld voor werkzaamheden ten behoeve van het BMA. Het gaat hier om verzekeringsgeneeskundigen die tijdelijk, op detacheringsbasis, werkzaamheden verrichten voor het BMA.

Volgens de IND zal de uitbreiding van de vaste bezetting van het BMA en de inschakeling van artsen op detacheringsbasis ertoe leiden dat het BMA uiterlijk in augustus/ september 2000 zijn achterstand heeft ingelopen en dan in een positie verkeert dat het aantal medische adviezen dat kan worden uitgebracht gelijk is aan het aantal adviesaanvragen (...).

14. Voorts gaf de IND in het kader van het onderzoek aan dat de doorlooptijd waarnaar wordt gestreefd wanneer de achterstanden zijn weggewerkt, drie tot zes maanden bedraagt.

15. Met betrekking tot de bezetting van het BMA wees de Staatssecretaris er onder meer in zijn brief van 18 mei 1999 aan de Landelijk coördinator vreemdelingenzaken van de Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage op dat er sprake was van een krapte op de arbeidsmarkt voor artsen, en dat de werving van nieuwe artsen voor het BMA daardoor traag verliep.

In deze zelfde brief wees de Staatssecretaris op de inschakeling van een extern medisch adviesbureau voor het uitvoeren van de heroverwegingen en voor het wegwerken van de overige achterstanden (...)

Tijdens het gesprek van 30 september 1999 werd er in dat verband van de zijde van de IND op gewezen dat het aantal artsen dat op detacheringsbasis voor het BMA werkzaam is en dat per medio september 1999 vier bedroeg, in beginsel kan worden uitgebreid (...).

16. De Nationale ombudsman stelt voorop dat een gemiddelde doorlooptijd van negen tot twaalf maanden, zoals die werd opgegeven in september 1999, onaanvaardbaar lang is. Nog afgezien van de wettelijke termijnbepalingen die bij dergelijke doorlooptijden ruimschoots worden overschreden, gaat het hier vaak om kwetsbare vreemdelingen. Langdurige onzekerheid over hun verblijfsrecht in Nederland kan in hun geval vaak een buitengewoon negatieve weerslag hebben op hun gezondheidstoestand. Alleen daarom al is het van groot belang dat de doorlooptijden in juist dit soort zaken zo kort mogelijk worden gehouden.

17. Waar het kennelijk moeilijk is om artsen in vaste dienst te werven, kan het inschakelen van artsen op detacheringsbasis uitkomst bieden. Met de beslissing van de IND om per juli 1999 verzekeringsgeneeskundigen op detacheringsbasis werkzaamheden voor het BMA te laten verrichten, kan daarom worden ingestemd.

Het aantal artsen dat op deze basis wordt ingezet, roept echter vragen op. Blijkens de informatie die de IND heeft verstrekt zal naar verwachting uiterlijk augustus/ september 2000 een situatie worden bereikt waarin het BMA evenveel adviezen kan uitbrengen als er worden aangevraagd, en waarin de bestaande achterstanden zijn weggewerkt.

De gemiddelde doorlooptijd waarnaar dan wordt gestreefd, bedraagt in die situatie drie tot zes maanden.

18. De Nationale ombudsman plaatst vraagtekens bij de gemiddelde doorlooptijd waarnaar door de IND wordt gestreefd. Waar is aangegeven dat de doorlooptijd in het meest gunstige geval tien weken bedraagt, valt niet in te zien waarom genoeg zou moeten worden genomen met een gemiddelde doorlooptijd van drie tot zes maanden. Een dergelijke gemiddelde doorlooptijd is weliswaar een stuk korter dan de huidige, maar nog steeds onaanvaardbaar lang. Nog afgezien van het belang dat de betrokken vreemdeling heeft bij spoedige duidelijkheid over zijn verblijfsrecht, moet worden vastgesteld dat ook bij dergelijke doorlooptijden de wettelijke beslistermijnen zeer vaak zullen worden overschreden. In dat verband moet worden opgemerkt dat de advisering door het BMA slechts een onderdeel vormt van het totale proces dat leidt tot een beslissing op de desbetreffende verblijfsaanvraag of op het desbetreffende bezwaarschrift. De periode die is gemoeid met de advisering door het BMA beslaat immers slechts een deel van het totale besluitvormingsproces.

Gelet op al hetgeen hiervoor is overwogen alsmede gelet op de procedure die moet worden gevolgd voordat medisch advies kan worden uitgebracht, is de Nationale ombudsman van oordeel dat een streeftermijn van drie maanden redelijk is. Het BMA moet geacht worden in het algemeen binnen een termijn van drie maanden advies te kunnen uitbrengen.

19. Van de zijde van de IND is aangegeven dat het aantal artsen dat op detachingsbasis voor het BMA werkt, in beginsel kan worden uitgebreid.

Gezien de nog bestaande achterstanden en gezien het daarmee samenhangende tempo waarin deze achterstanden worden ingelopen bij het huidige aantal artsen dat voor het BMA werkt, ligt het in de rede om dat aantal in ieder geval op korte termijn uit te breiden. Langs die weg kan worden bereikt dat de achterstanden veel eerder dan pas in augustus/september 2000 zijn weggewerkt, en de gemiddelde doorlooptijden aanzienlijk zullen worden bekort.

20. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman is de situatie wat betreft de personele bezetting van het BVA/BMA te lang op haar beloop gelaten. Immers, in het jaar 1998 werd in ruim twee keer zoveel gevallen als in het jaar 1997 om een medisch advies gevraagd. De bezetting van het BVA/BMA heeft geen gelijke tred gehouden met die ontwikkeling. Niet valt in te zien waarom pas in de eerste helft van 1999 een begin is gemaakt met de

uitbreiding van het aantal artsen dat werkzaamheden verricht voor het BMA.

21. Voorts kan in dit verband nog worden opgemerkt dat het gegeven dat ongeveer 1500 dossiers met medische adviezen uit de periode maart 1997 tot maart 1998 opnieuw moeten worden beoordeeld slechts voor een deel een verklaring maar zeker geen rechtvaardiging kan vormen voor de ontstane achterstanden bij het BMA. Immers, een herbeoordeling van deze dossiers vereist niet in alle gevallen ook een herbeoordeling uitgebracht van het medisch advies (...).

Bovendien is, zoals onder 11. overwogen, de Minister van Justitie verantwoordelijk voor de advisering door de Medisch Adviseur van het BMA.

Waar adviezen uit bedoeld tijdvak kennelijk niet voldeden aan de daaraan te stellen kwaliteitseisen, had het op de weg van de Minister gelegen om op een veel eerder

tijdstip maatregelen te nemen om de met de herbeoordelingen samenhangende stagnaties in de procedures zoveel mogelijk te beperken.

Het is niet juist dat dat niet is gebeurd.

22. Voor de volledigheid wordt er nog op gewezen dat het, gezien het grote aantal verblijfsaanvragen dat jaarlijks moet worden behandeld, van groot belang is dat de IND het werkproces voortdurend kritisch volgt en analyseert. De analyses dienen te worden gebaseerd op juiste en op actuele gegevens. Het is de Nationale ombudsman opgevallen dat van de zijde van de Staatssecretaris en van de IND in het kader van de onderzoeken die tot dit rapport hebben geleid bij herhaling cijfermatige gegevens zijn verstrekt waarbij vraagtekens moeten worden geplaatst. Zo is bijvoorbeeld aangegeven dat het aantal adviesaanvragen dat het BMA ontvangt ongeveer tachtig tot negentig per week bedraagt (...). Blijkens de onder 13. genoemde cijfers ligt dit aantal voor 1999 echter beduidend lager. Per maand ontving het BMA in de eerste negen maanden van 1999 namelijk gemiddeld 254 adviesaanvragen.

23. Het geheel overziend stelt de Nationale ombudsman vast dat het BMA in een situatie is beland waarin forse achterstanden zijn ontstaan bij de afhandeling van aanvragen om medische adviezen. De doorlooptijden zijn daardoor in onaanvaardbare mate opgelopen.

De ontstane situatie hangt deels samen met de noodzaak de medische adviezen uit de periode maart 1997-maart 1998 opnieuw te beoordelen, en deels met de verdubbeling van het aantal aanvragen in het jaar 1998. Het aantal voor het BVA/BMA werkzame artsen was te klein om de herbeoordelingen op korte termijn uit te voeren en om de stroom nieuwe aanvragen voortvarend te behandelen.

Uit hetgeen hiervoor onder 20. en 21. is overwogen, blijkt dat de Nationale ombudsman van oordeel is dat de Minister van Justitie ervoor verantwoordelijk is dat de achterstanden

zo groot en de doorlooptijden zo lang zijn als nu het geval is. Er hadden eerder maatregelen kunnen, en moeten, worden genomen om de achterstanden weg te werken en de doorlooptijden terug te brengen tot een aanvaardbare duur..."

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie verzocht op de klacht te reageren. Tijdens het onderzoek kregen betrokkenen de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

De Staatssecretaris van Justitie werd een aantal vragen gesteld.

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

De Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van verzoeker gaf aanleiding het verslag op een punt aan te vullen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

Op 23 december 1997 diende verzoeker ten behoeve van zijn echtgenote een aanvraag in om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) bij de korpschef van het regionale politiekorps Rotterdam-Rijnmond. Deze legde het verzoek op 16 maart 1998 met een negatief advies voor aan de Visadienst.

Op 20 juli 1998 werd namens verzoeker het verzoek gedaan aan de Visadienst om de mvv-aanvraag met spoed te behandelen. Ter ondersteuning van dit verzoek werd een medische verklaring met betrekking tot verzoeker bijgevoegd. Op 23 juli 1998 verzocht de Visadienst vervolgens het Bureau Medische Advisering (BMA) om advies.

Op 10 november 1998 verzocht (ook) verzoekers advocaat de Visadienst de aanvraag met voorrang te behandelen wegens gezondheidsproblemen van verzoeker.

Op 2 juni 1999 diende verzoeker een bezwaarschrift in tegen het niet tijdig beslissen op de mvv-aanvraag en deed hij bij de rechter een verzoek om een voorlopige voorziening, inhoudende dat verzoekers echtgenote zou worden beschouwd als ware zij in het bezit van een machtiging tot voorlopig verblijf. Op 1 september 1999 werd het bezwaar voor zover

het was gericht tegen het niet tijdig nemen van een beslissing op de mvv-aanvraag gegrond verklaard; de mvv-aanvraag werd niet ingewilligd.

B. Standpunt verzoeker

1. Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder klacht.
2. In het verzoekschrift van 15 juli 1999 gaf verzoekers gemachtigde nog aan dat de Visadienst als voorwaarde voor een versnelde behandeling ("en wat heet versneld na 1 jaar wachten op een beslissing") had verlangd dat verzoeker medische gegevens zou overleggen waaruit de noodzaak van een snelle beslissing zou blijken.

Verzoekers gemachtigde achtte het buitengewoon schrijnend en uiterst onbehoorlijk dat de Visadienst dergelijke eisen stelde en er dan vervolgens niet voor kon zorgdragen dat er snel een medisch advies beschikbaar was. De advocaat vond dat dat met spoed niets van doen had en dat een en ander alleen een onnodige verlenging van de procedure en extra leed voor de betrokkenen tot gevolg had.

c. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

Bij brief van 25 november 1999 reageerde de Staatssecretaris van Justitie als volgt op de klacht en op de hem bij de opening van het onderzoek gestelde vragen:

"...De klacht richt zich tegen de lange behandelingsduur door de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van het verzoek van de heer K. (verzoeker; N.o.) van 23 december 1997 om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van zijn echtgenote mevrouw Ka. In dit verband wordt met name geklaagd over de lange duur van de behandeling van het Bureau Medische Advisering (BMA) van het verzoek van de Visadienst om een medisch advies.

U vraagt om de klacht te beantwoorden aan de hand van de door u gestelde vragen.

Vraag I

Wat is er gebeurd in de periode tussen het indienen van het verzoek om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf en heden?

De heer K. heeft op 23 december 1997 ten behoeve van zijn echtgenote een aanvraag om een mvv ingediend bij de Korpschef van de politieregio Rotterdam- Rijnmond.

De korpschef voornoemd heeft deze aanvraag op 16 maart 1998 met een negatief advies per model D9 voorgelegd aan de Visadienst. Op 20 juli 1998 heeft de voorzitter van Vereniging Turks Huis Pendrecht namens betrokkene gevraagd om een spoedbehandeling van de mvv-aanvraag en ter ondersteuning hiervan een medische verklaring van 3 juli

1998 betrekking hebbend op de heer K. bijgevoegd.

Eerst op 21 juli 1998 is bovengenoemde mvv-aanvraag, gelet op de grote werkvoorraden, ter hand genomen. Op basis van de toen beschikbare medische informatie en gelet op het negatieve advies van de korpschef om een mvv af te geven is in het kader van de zorgvuldigheid de Medisch Adviseur op 23 juli 1998 verzocht om advies uit te brengen.

Op 10 november, 18 november, 19 november en 7 december 1998 heeft de gemachtigde van de heer K. brieven verzonden naar respectievelijk de Visadienst en het BMA met een verzoek om deze zaak met voorrang te behandelen. Op deze brieven heeft de IND ten onrechte niet gereageerd.

Op 30 december 1998 heeft de gemachtigde namens de heer K. een klacht bij uw ambtsvoorganger ingediend omtrent het uitblijven van een beslissing op de aanvraag om een mvv ten behoeve van zijn echtgenote. Bij brief van 12 januari 1999 is aangegeven dat er op deze datum nog geen medisch advies is uitgebracht door het BMA.

Op 2 juni 1999 is een bezwaarschrift ingediend tegen het niet tijdig beslissen op de mvv-aanvraag van 23 december 1997. Op 3 en 7 juni 1999 is naar aanleiding van een telefonische interventie, een medewerker van uw bureau bericht dat de Medisch Adviseur op dat moment geen telefonische dan wel schriftelijke informatie kon verstrekken over de stand van het onderzoek in deze zaak.

Bij beschikking van 1 september 1999 is het bezwaar voor zover gericht tegen het niet tijdig nemen van een beslissing op de mvv-aanvraag gegrond verklaard en is de mvv-aanvraag niet ingewilligd. Op 2 september 1999 is tegen deze beschikking een bezwaarschrift ingediend en op 7 september 1999 heeft de rechter een op 2 juni 1999 gevraagde voorlopige voorziening toegewezen en de Visadienst opgedragen de echtgenote van de heer K. te behandelen als ware zij in het bezit van een mvv.

Op 15 september 1999 is een nota verzonden naar het BMA met het verzoek het onderzoek naar de gezondheidstoestand van de heer K. stop te zetten. Tijdens de rechtbankzitting is namelijk door de gemachtigde medegedeeld dat nimmer een advies bij het BMA had hoeven te worden opgevraagd en dat wat hem betreft het onderzoek door het BMA stopgezet kon worden.

Bij beschikking van 16 september 1999 is het bezwaarschrift van 2 september 1999, gelet op de uitspraak van de rechter, gegrond verklaard en is een mvv afgegeven.

Op 9 oktober 1999 is de echtgenote van de heer K. met haar kind Nederland ingereisd. Zij heeft op 21 oktober 1999, mede ten behoeve van haar kind, een aanvraag ingediend om een vergunning tot verblijf.

Vraag 2

Wanneer is er advies gevraagd aan het Bureau Medische Advisering van het Ministerie van Justitie (BMA)?

Op 23 juli 1998 is het BMA gevraagd te adviseren omtrent de medische situatie van de heer K.

Vraag 3

Wanneer en hoe is belanghebbende geïnformeerd over het feit dat er advies is gevraagd aan het BMA?

Op 3 september 1998 is er telefonisch contact geweest met de voorzitter van Vereniging Turks Huis Pendrecht waarbij desgevraagd is bevestigd dat op 23 juli 1998 advies is opgevraagd bij de medisch adviseur van het BMA.

Vraag 4

Wanneer heeft het BMA de toestemmingsverklaring aan betrokkene gevraagd? Wanneer heeft het BMA de toestemmingsverklaring ontvangen?

Is er aanleiding geweest betrokkene te rappelleren^ Zo ja, wanneer is er gerappelleerd?

Het BMA heeft op 5 augustus 1998 een brief met toestemmingsverklaring naar de heer K. verzonden. Op 8 augustus 1998 is een niet volledige toestemmingsverklaring per fax ontvangen. Op 11 augustus 1998 heeft het BMA de originele (en volledige) toestemmingsverklaring ontvangen. Er is geen aanleiding geweest betrokkene te rappelleren.

Vraag 5

Wanneer zijn de behandelend artsen door het BMA aangeschreven? Wanneer hebben de betrokken artsen gereageerd? Is er aanleiding geweest de betrokken artsen te rappelleren? Zo ja, wanneer is er gerappelleerd?

Op 10 augustus 1998 is de behandeld arts aangeschreven. Deze heeft op 18 augustus 1998 gereageerd. Er is geen aanleiding geweest de betrokken arts te rappelleren.

Op 8 juni 1999 is aanvullende informatie opgevraagd bij de behandelend arts. Op 23 augustus 1999 is er aanleiding geweest de betrokken arts te rappelleren. Deze heeft per faxbericht van 27 augustus 1999 alsnog geantwoord.

Vraag 6

Hebt u het BMA gerappelleerd? Zo ja, wanneer? Zo nee, waarom niet?

In de zaak van de heer K. is naar aanleiding van de bij u ingediende klacht van 30 december 1998 voor het eerst op 8 januari 1999 bij het BMA gerappelleerd en is verzocht om de adviesaanvraag met zeer veel spoed af te doen. Op 16 februari 1999 is van het BMA bericht ontvangen dat de heer K. zal worden opgeroepen voor een geneeskundig onderhoud. Voorts is achtereenvolgens op 7 juni, 21 juli en 24 augustus 1999 gerappelleerd bij het BMA doch geen enkele keer kon een termijn worden gegeven door het BMA wanneer een advies zou worden uitgebracht.

Vraag 7

Hebt u tussenberichten naar betrokkene gestuurd? Zo ja, wanneer? Zo nee, waarom niet?

Nee, in onderhavige zaak zijn ten onrechte geen tussenberichten verzonden.

Thans valt niet meer precies te achterhalen waarom de belanghebbende in deze zaak niet op de hoogte is gesteld van de gang van zaken.

Vraag 8

Heeft het BMA het gevraagde advies reeds uitgebracht? Zo ja, wanneer? Zo nee, waarom niet en wanneer verwacht het BMA advies uit te kunnen brengen? Nee, het onderzoek naar de gezondheidstoestand van de heer K. is op 11 oktober 1999 stopgezet nadat de gemachtigde tijdens de zitting bij de rechtbank te kennen heeft gegeven dat nimmer een advies bij het BMA had hoeven te worden opgevraagd en dat wat hem betreft het onderzoek door het BMA stopgezet kon worden.

Vraag 9

Wanneer verwacht u een beslissing te kunnen nemen?

Op 16 september 1999 is aan de Nederlandse Vertegenwoordiging te Turkije meegedeeld dat er geen bezwaar bestaat tegen afgifte van een mvv.

Ten slotte bericht ik u dat ik de klacht gegrond acht daar de wettelijke beslistermijn ruimschoots is overtreden. Sedert het indienen van bovengenoemde aanvraag en de beslissing op de aanvraag zijn meer dan twintig maanden verstreken."

d. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

De Minister van Buitenlandse Zaken reageerde als volgt op de klacht:

"...Uit de formulering van de klacht blijkt dat de klacht betrekking heeft op de lange duur van de behandeling door de Visadienst, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), van de aanvraag voor een machtiging voor voorlopig verblijf van zijn echtgenote, alsmede de termijn die het Bureau

Medische Advisering (BMA) nodig had om een medisch advies te geven in deze zaak.

Gelet op de formulering van de klacht en gezien het feit dat uw brief tevens voor een reactie is voorgelegd aan de Staatssecretaris van Justitie, moge ik u voor wat betreft mijn reactie op onderhavige klacht verwijzen naar de reactie van de Staatssecretaris van Justitie..."

E. Reactie verzoeker

Verzoeker reageerde als volgt op hetgeen de Staatssecretaris van Justitie naar voren had gebracht:

"...De staatssecretaris van Justitie stelt dat er een medische verklaring is overgelegd ter ondersteuning van een spoedbehandeling. Dit is in zoverre juist dat er door de heer (...) van de IND Rotterdam-Rijnmond een medische verklaring is gevraagd en dat daarvoor is gezorgd door de heer K. Deze was nodig om te bereiken dat het verzoek om spoedbehandeling met de medische verklaring naar de IND zou worden gefaxt. Als deze er was, zou over een week kunnen worden teruggebeld om te informeren naar de beslissing. Om een onverklaarbare reden is de medische verklaring een geheel eigen leven gaan leiden. Ter zitting bij de rechtbank Haarlem kon verweerder geen antwoord geven op de vraag hoe dat zo gekomen is, immers medische redenen van de referent kunnen geen reden zijn om verblijf van degene die een machtiging voorlopig verblijf vraagt toe te staan en kunnen derhalve niet tot een afgifte van een machtiging voorlopig verblijf leiden. Kennelijk is de staatssecretaris van Justitie daar in het vervolgtraject wel van uitgegaan.

De voorgeschiedenis was mijns inziens duidelijk een andere dan de staatssecretaris van Justitie thans aangeeft.

Er is vóór 10 november 1998 gevraagd om de aanvraag met spoed te behandelen en wat heet spoed als de aanvraag al dateert van 21 januari 1998 en de stukken op 16 maart 1998 naar de Visadienst zijn gezonden? Na 8 maanden mag toch zeker een beslissing worden verwacht ook zonder een verzoek om spoed!

De Staatssecretaris van Justitie borduurt kennelijk voort op de - inhoudelijk onjuiste - brief die op 23 juli 1998 is verzonden aan de medisch adviseur (...).

Het is de brief van 23 juli 1998 die gemaakt heeft dat de machtiging-tot-voorlopig-verblijf-aanvraag van mevrouw Ka. een verkeerd spoor op is gegaan en is blijven gaan om tenslotte als dood spoor te eindigen voor wat betreft de medische verklaring. Dat heeft niets met zorgvuldigheid te maken.

(...)

Wat mijn bedoeling is (...) is aan de orde te stellen dat er door de staatssecretaris van Justitie niet is beslist op het verzoek om met voorrang het machtiging-tot-voorlopig-verblijf-verzoek af te wikkelen omdat de voorwaarde die is gesteld om tot een versnelde behandeling te komen namelijk het overleggen van een medische verklaring waaruit de noodzaak tot spoed kan blijken in plaats van tot een spoedige behandeling geleid heeft tot een zeer langdurige behandeling.

Er is een wissel omgezet die naar een verkeerd station heeft geleid.

Naast de klacht over de lange duur is de klacht ook gericht tegen de wijze van omgaan met het spoed verzoek!."

F. Reactie Staatssecretaris van Justitie

De Staatssecretaris van Justitie reageerde bij brief van 2 mei 2000 als volgt op hetgeen verzoeker naar aanleiding van zijn reactie op de klacht naar voren had gebracht:

"...Voorzover de klacht zich richt tegen de lange behandelingsduur verwijs ik naar mijn brief van 25 november 1999 (zie hiervoor onder C; N.o.) waarin ik reeds heb aangegeven dat ik deze klacht gegrond acht daar de wettelijke beslistermijn was overschreden alvorens een beslissing is genomen op bovengenoemde mvv-aanvraag.

Onderhavige klacht richt zich tegen de wijze waarop is omgegaan met het verzoek om een spoedbehandeling van de betreffende mvv-aanvraag. Deze klacht acht ik om hierna vermelde redenen eveneens gegrond.

Zoals ik reeds uiteen heb gezet in mijn brief van 25 november 1999 heeft de voorzitter van Vereniging Turks Huis Pendrecht op 20 juli 1998 namens betrokkene gevraagd om een spoedbehandeling van eerder genoemde mvv-aanvraag. Ter ondersteuning hiervan is een medische verklaring van 3 juli 1998 betrekking hebbend op de heer K. overgelegd.

Op basis van de toen beschikbare medische informatie en gelet op het negatieve advies van de korpschef om een mvv af te geven, is er op 23 juli 1998 door de behandelend ambtenaar voor gekozen om in het kader van de zorgvuldigheid de Medisch Adviseur van het Ministerie van Justitie in te schakelen, teneinde een advies uit te brengen omtrent de medische problematiek van de heer K. Dit advies zou vervolgens worden betrokken bij de beoordeling van de mvv-aanvraag.

Ofschoon destijds uit zorgvuldigheid is gekozen voor eerder genoemde handelwijze had achteraf gezien op basis van de toen bekende gegevens reeds een zorgvuldige beslissing kunnen worden genomen. Het gevraagde advies aan de Medisch Adviseur had dan ook, mede gelet op het verzoek bovengenoemde mvv-aanvraag met spoed af te handelen, achterwege dienen te blijven daar het inwinnen van een dergelijk advies de nodige vertraging heeft opgeleverd. In het onderhavige geval is op 23 februari 2000 de

mvv-aanvraag niet ingewilligd. Tegen deze beslissing is op 22 maart 2000 bezwaar ingediend.

Ik betreur het ten zeerste dat de destijds verkozen handelwijze heeft geleid tot een aanzienlijke (onnodige) vertraging in de behandeling van de mvv-aanvraag van de echtgenote van de heer K. Hiervoor bied ik mijn verontschuldigen aan...."

G. Nadere reactie verzoeker

Verzoeker reageerde nog als volgt op de reactie van de Staatssecretaris van Justitie:

"...Namens de heer en mevrouw K. deel ik u mede dat hij met de erkenning van de Staatssecretaris van Justitie dat het fout is gegaan in zekere zin niet zo veel opschiet als niet blijkt dat er in de organisatie van de IND iets veranderd is waardoor zulk soort manieren van afwikkelen niet meer plaats vindt. Uit de brief valt een dergelijke intentie tot verandering niet te lezen.

Uit het vervolg van de afwikkeling van de aanvraag van een machtiging tot voorlopig verblijf blijkt ook dat de IND niet verandert.

Na de uitspraak van de President van de rechtbank Haarlem van 10 september 1999 is op 16 september 1999 een beslissing geslagen waarbij de personalia van de vreemdelinge met die van de echtgenoot zijn verwisseld. Toen dit werd ontdekt en daarover werd gebeld, is er een herstelfax naar de ambassade in Ankara gezonden terwijl deze naar de ambassade in Istanbul had moeten worden gezonden.

Ik zal het dan maar niet hebben over de weigering om aan mevrouw Ka. een vergunning tot verblijf te verstrekken omdat niet volledig genoeg werd voldaan aan het inkomensvereiste, een gegeven dat voor de rechtbank geen reden was om te bepalen dat mevrouw Ka. (niet; N.o.) beschouwd moest worden als ware zij in het bezit van een machtiging tot voorlopig verblijf..."

Beoordeling

1. Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling door de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), van zijn verzoek van 23 december 1997 om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van zijn echtgenote. In dit verband klaagt verzoeker met name over de lange duur van de behandeling door het Bureau Medische Advisering (BMA) van het verzoek van de Visadienst om een medisch advies in zijn zaak. In de loop van het onderzoek heeft hij nog naar voren gebracht dat het BMA ten onrechte was ingeschakeld nu immers medische redenen bij verzoeker, die optrad als referent, geen reden konden zijn om verblijf van verzoekers echtgenote toe te

staan.

2. Voor de behandeling van aanvragen om een mvv is niet bij wettelijk voorschrift een termijn vastgesteld waarbinnen een beschikking moet worden gegeven. Dit betekent dat de behandeling van mvv-aanvragen ingevolge het bepaalde in artikel 4:13, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet plaatsvinden binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag. Op grond van het tweede lid van deze bepaling moet de redelijke termijn geacht worden in elk geval te zijn verstreken wanneer acht weken na het indienen van de aanvraag geen beschikking is gegeven, noch de aanvrager een kennisgeving is gedaan als bedoeld in artikel 4:14 Awb (zie onder achtergrond).

3. Verzoeker diende de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf ten behoeve van zijn echtgenote in op 23 december 1997. De korpschef legde het verzoek op 16 maart 1998 (met een negatief advies) voor aan de Visadienst. Op 20 juli 1998 werd namens verzoeker verzocht om een spoedbehandeling. Dit verzoek werd onderbouwd met een medische verklaring inzake verzoeker. Vervolgens heeft de Visadienst op 23 juli 1998 het BMA verzocht advies uit te brengen. Naar aanleiding van een bezwaarschrift dat verzoeker op 2 juni 1999 had ingediend tegen het niet tijdig beslissen op de mvv-aanvraag (zie achtergrond, onder 2) werd op 1 september 1999 afwijzend beslist op de mvv-aanvraag.

De totale behandelingsduur van de mvv-aanvraag heeft daarmee ruim een jaar en acht maanden bedragen. Hiermee was de wettelijk beslistermijn in zeer ruime mate overschreden. Niet is gebleken dat schriftelijke mededeling is gedaan van verdaging, noch dat verzoeker heeft ingestemd met verder uitstel (zie achtergrond, onder 2.)

4. Op het moment dat namens verzoeker om een spoedbehandeling werd verzocht (op 20 juli 1998) was de mvv-aanvraag al zeven maanden oud. De Staatssecretaris van Justitie bracht in zijn reactie van 2 mei 2000 naar voren dat het op basis van de op dat moment bekende gegevens mogelijk was geweest een zorgvuldige beslissing te nemen. Het had dan ook voor de hand gelegen dat naar aanleiding van dit verzoek om een spoedbehandeling direct op de aanvraag was beslist. Dit geldt te meer nu op dat moment de wettelijke termijn waarbinnen dient te worden beslist op een mvv-aanvraag al met vijf maanden was overschreden. Dat dit niet is gebeurd is in strijd met de vereiste zorgvuldigheid.

Het is eveneens in strijd met de vereiste zorgvuldigheid dat het verzoek van verzoekers advocaat van 10 november 1998 evenmin aanleiding heeft gegeven om direct op de mvv-aanvraag, waarvan de behandelingsduur op dat moment de wettelijke termijn waarbinnen dient te zijn beslist al met zes en een halve maand was overschreden, te beslissen. Dat gebeurde uiteindelijk pas op 1 september 1999, nadat op 2 juni 1999 een bezwaarschrift was ingediend wegens het niet tijdig beslissen op de mvv-aanvraag.

5. Op advies van een medewerker van de Visadienst was het verzoek van 20 juli 1998 om een spoedbehandeling onderbouwd met een medische verklaring met betrekking tot verzoeker. Verzoeker bracht daarover naar voren dat de Visadienst als voorwaarde voor een versnelde behandeling had gesteld dat verzoeker medische gegevens zou overleggen waaruit de noodzaak van een snelle beslissing zou blijken. De Staatssecretaris van Justitie bracht naar voren dat er uit zorgvuldigheidsoogpunt voor was gekozen om het BMA in te schakelen en een advies uit te laten brengen over de medische problematiek van verzoeker.

Zoals verzoeker in zijn reactie terecht aangaf, konden medische redenen bij hem niet leiden tot een afgifte van een mvv aan zijn echtgenote. Het was dan ook niet juist en niet noodzakelijk dat het verzoek om spoedbehandeling, dat werd gedaan nadat de wettelijke beslistermijn al ruimschoots was verstreken, aan het BMA werd voorgelegd, met name gelet op het feit dat, zoals hierna onder 6. wordt overwogen (zie ook achtergrond, onder 3.) de doorlooptijden bij dit bureau in de onderhavige periode in onaanvaardbare mate waren opgelopen.

Ook in zoverre is niet met de vereiste zorgvuldigheid gehandeld.

6. De lange duur van de behandeling is voor een belangrijk deel te wijten aan de tijd die het BMA nodig heeft gehad voor zijn advisering.

Al eerder heeft de Nationale ombudsman geoordeeld (zie achtergrond, onder 3) dat de doorlooptijden bij het BMA in onaanvaardbare mate zijn opgelopen. In de onderzochte periode heeft het BMA te maken gekregen met grote werkvoorraden, als gevolg waarvan de doorlooptijden van adviesaanvragen aanzienlijk zijn opgelopen. De Minister van Justitie moet verantwoordelijk worden gehouden voor deze achterstanden bij het BMA.

Aangenomen kan worden dat deze achterstanden ook in dit geval hebben geleid tot de lange duur van de behandeling van het verzoek om een medisch advies. Hiervan kan de Minister een verwijt worden gemaakt.

7. Nu niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de lange behandelingsduur van de mvv-aanvraag in dit geval kunnen rechtvaardigen en nu verzoeker geen kennisgeving is gedaan als bedoeld in artikel 4:14 Awb, is gehandeld in strijd met de wet.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken gezamenlijk, is gegrond.