



# Rapport

**Datum: 18 mei 2001**

**Rapportnummer: 2001/146**

## Klacht

Verzoekster klaagt over de lange duur van de behandeling van haar aanvraag van 4 juni 1998 om een vergunning tot verblijf door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND). In dit verband klaagt verzoekster met name over de lange duur van de behandeling door het Bureau Medische Advisering (BMA) van het verzoek van de IND om een medisch advies in haar zaak.

Daarnaast maakt verzoekster bezwaar tegen de manier waarop de IND de klachten heeft behandeld die haar advocaat op 16 juni 1999, 15 oktober 1999 en 2 november 1999 heeft ingediend. Verzoekster is van mening dat de IND haar "aan het lijntje houdt".

## Beoordeling

A. Ten aanzien van de lange duur van de behandeling:

1. Verzoekster klaagt in de eerste plaats over de lange duur van de behandeling van haar aanvraag van 4 juni 1998 om verlening van een vergunning tot verblijf door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND). In dit verband klaagt verzoekster met name over de lange duur van de behandeling door het Bureau Medische Advisering (BMA) van het verzoek van de IND om een medisch advies in haar zaak.

2. Ingevolge artikel 15e, eerste lid, van de Vreemdelingenwet had ten laatste binnen zes maanden na 4 juni 1998, de datum van indiening van de aanvraag, op de aanvraag moeten worden beslist (zie Achtergrond, onder 1a). De IND heeft echter pas op 28 januari 2000 een beslissing genomen. Hiermee is de wettelijke beslistermijn ruimschoots overschreden.

3. De vertraging in de besluitvorming is met name opgetreden door het langdurig uitblijven van het door de IND op 10 september 1998 aan het BMA gevraagde advies. Het BMA heeft het advies pas op 15 december 1999 aan de IND verzonden. Daarmee is de streeftermijn van drie maanden waarbinnen het BMA, onder meer gelet op de procedure die moet worden gevolgd voordat advies kan worden uitgebracht, in het algemeen advies moet kunnen uitbrengen (zie Achtergrond, onder 3), in ruime mate overschreden.

4. 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 (zie Achtergrond, onder 3). Voor zover deze achterstanden ook in dit geval hebben geleid tot de lange duur van de behandeling van het verzoek om een medisch advies, kan de Minister daarvan een verwijt worden gemaakt.

5. Gelet op de gehoudenheid van de IND om aanvragen voortvarend en met inachtneming van de wettelijke voorschriften met betrekking tot beslistermijnen te behandelen, mag van de IND worden verwacht dat tijdig wordt gerappelleerd in geval van (dreigende) overschrijding van de redelijke termijn waarbinnen het BMA in het algemeen advies moet kunnen uitbrengen.

In dit geval heeft de IND het BMA pas op 14 januari 1999 voor de eerste keer gerappelleerd. Op dat moment was de termijn van drie maanden echter al verstreken. In zoverre heeft de IND wat betreft de voortgangscntrole onvoldoende voortvarendheid betracht.

6. Voorts heeft de IND de betrokkenen niet uit eigen beweging geïnformeerd over de vertraging in de behandeling, zoals dat wel van de IND had mogen worden verwacht. De Staatssecretaris van Justitie bracht hierover naar voren dat het verzenden van tussenberichten nog niet volledig was geïmplementeerd in de Regionale Directie Zuid Oost van de IND. Deze omstandigheid kan het achterwege blijven van tussenberichten in deze zaak uiteraard niet rechtvaardigen. De Staatssecretaris bracht in dit verband nog naar voren dat wel steeds vrijwel onmiddellijk was gereageerd op verzoeken van de gemachtigde om informatie en op klachten. Dit laat onverlet dat op het punt van de actieve informatieverstrekking niet zorgvuldig is gehandeld.

Op dit punt is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

B. Ten aanzien van de klachtbehandeling:

1. Verzoekster klaagt voorts over de wijze waarop de IND heeft gereageerd op haar klachten van 16 juni 1999, 15 oktober 1999 en 2 november 1999 over de lange duur van de behandeling van haar aanvraag. Verzoekster is van mening dat de IND haar "aan het lijntje houdt" en het nemen van een beslissing, ondanks overschrijding van de wettelijke beslistermijn, telkens voor zich uitschuift.

2. Het is een vereiste van adequate klachtbehandeling dat het betrokken bestuursorgaan naar aanleiding van een gegronde klacht maatregelen treft die gelet op de aard van de gedragingen waarover is geklaagd, passend zijn.

Wanneer de klacht, zoals ook in dit geval, de lange duur van de behandeling van een aanvraag betreft waarop nog niet is beslist, dient de gegronde verklaring ervan in beginsel aanleiding te zijn tot het nemen van een beslissing of, wanneer dat niet direct mogelijk is, tot het voortvarend voortzetten van de behandeling.

3. Ingevolge de werkinstructie van de IND van 30 juni 1999 (zie Achtergrond, onder 6,4d) is een klacht over de lange duur van de behandeling van een aanvraag of een bezwaarschrift waarvan de wettelijke beslistermijn is verstreken, kennelijk gegrond. In de brief waarmee de klacht wordt afgehandeld moet de klager ingevolge de werkinstructie,

waar mogelijk met redengeving, worden meegedeeld dat er sprake is van vertraging, en moet zicht worden gegeven op de termijn waarbinnen de beslissing valt te verwachten of wanneer een voortgangsbericht is te verwachten, waarbij een maximale termijn van drie maanden wordt gehanteerd.

4. In dit geval heeft de IND in reactie op verzoeksters klacht van 16 juni 1999 op 30 juni 1999 laten weten wat de reden van de vertraging in de afhandeling is geweest en zijn hiervoor excuses aangeboden. Op de termijn waarbinnen de beslissing viel te verwachten, werd geen zicht gegeven. Meegedeeld werd dat verzoekster, wanneer zij na drie maanden nog geen bericht had ontvangen, telefonisch contact kon opnemen met de informatielijn van de IND.

In reactie op verzoeksters klacht van 15 oktober 1999 deelde de IND verzoekster op 18 oktober 1999 mee dat haar klacht gegrond was. Opnieuw werd de reden van de vertraging aangegeven en werden hiervoor excuses aangeboden, maar werd geen zicht gegeven op de termijn waarbinnen de beslissing zou worden genomen en werd verzoekster meegedeeld dat wanneer zij na drie maanden nog geen bericht had ontvangen, zij telefonisch contact kon opnemen met de informatielijn van de IND.

Ook in reactie op verzoeksters klacht van 2 november 1999 deelde de IND verzoekster op 30 november 1999 mee dat haar klacht over de lange duur van de behandeling van haar aanvraag gegrond was. Voor het overige werd verwezen naar de brief van de IND van 18 oktober 1999 en liet de IND wederom weten dat verzoekster, wanneer zij na drie maanden nog geen bericht had ontvangen, contact kon opnemen met de informatielijn van de IND

5. Op het moment van indienen van verzoekers klachten was de beslistermijn op de aanvraag al ruimschoots verstreken. De klachten waren derhalve, zoals ook de Staatssecretaris in zijn afdoeningsbrieven aangaf, gegrond.

Gelet op de aard van de gedraging had elk van de klachten aanleiding moeten vormen op de aanvraag te beslissen, dan wel de behandeling voortvarend voort te zetten. Hiervóór onder A. is overwogen dat dit niet is gebeurd. Dat in deze zaak werd gewacht op een medisch advies van het BMA doet aan één en ander niet af, aangezien het BMA, als onderdeel van de IND, zo nodig met voorrang had kunnen adviseren.

6. Bovendien heeft de IND niet gehandeld in overeenstemming met het ter zake gestelde in de werkinstructie. Tot drie keer toe is geen informatie gegeven over de termijn waarbinnen een beslissing zou worden genomen, en is geen voortgangsbericht in het vooruitzicht gesteld maar is verzoekster verwezen naar de informatielijn van de IND om inzicht te krijgen in de stand van zaken in de procedure.

Ook op dit punt is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

## Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is gegrond.

## Onderzoek

Op 9 december 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw A. te Boxmeer, ingediend door de heer B.R. Angad Gaur, advocaat te 's-Gravenhage, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Staatssecretaris van Justitie verzocht op de klacht te reageren. Daarbij werd de Staatssecretaris een aantal specifieke vragen gesteld. Vervolgens werd de Staatssecretaris om een nadere reactie verzocht.

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

De Staatssecretaris van Justitie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoekster gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### A. feiten

1. Verzoekster diende op 4 juni 1998 bij de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Brabant-Noord een aanvraag in om verlening van een vergunning tot verblijf met als doel: "medische behandeling c.q. klemmende redenen van humanitaire aard". Deze aanvraag werd op 17 augustus 1998 voorgelegd aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).
2. Bij nota van 3 september 1998 verzocht de IND op het Bureau Medische Advisering (BMA) 10 september 1998 om een medisch advies in verzoeksters zaak.

3. Verzoeksters gemachtigde diende op 16 juni 1999 een klacht in over de lange duur van de behandeling van de aanvraag. De Staatssecretaris reageerde hierop bij brief van 30 juni 1999, en deelde daarin onder meer het volgende mee:

"...Na bestudering van het departementale dossier is gebleken dat betrokkene op 4 juni 1998 een aanvraag heeft ingediend om verlening van een vergunning tot verblijf met als doel "medische behandeling c.q. klemmende redenen van humanitaire aard". Deze aanvraag is op 17 augustus 1998 aan mij voorgelegd.

Op 3 september 1998 heb ik aan de Medisch Adviseur van het Bureau Vreemdelingen Advisering (thans: BMA; N.o.) advies gevraagd. Per brief van 14 januari 1999 heb ik de Medisch Adviseur gerappelleerd.

(...)

Het wachten op een advies van de Medisch Adviseur en derhalve op een beslissing op de aanvraag om verlening van een vergunning tot verblijf duurt veelal langer dan ik wenselijk acht, hetgeen onmiskenbaar zijn uitwerking zal hebben op de gemoedstoestand van hen die een aanvraag om een vergunning tot verblijf hebben ingediend. Het Bureau Vreemdelingen Advisering stelt derhalve op dit moment ook alles in het werk om de opgelopen achterstanden weg te werken. Echter, de situatie van betrokkene is in deze niet anders dan die van vreemdelingen in vergelijkbare situaties.

De verzoeken aan de Medisch Adviseur worden behandeld in volgorde van binnenkomst van het verzoek.

Na ontvangst van het advies van de Medisch Adviseur zal zo spoedig mogelijk een beslissing op het namens betrokkene ingediende bezwaarschrift worden genomen.

Voor het feit dat het, door het vorenstaande en door de veelheid van de door mij te behandelen zaken, niet mogelijk is gebleken om binnen de wettelijke termijn op de door betrokkene ingediende aanvraag om verlening van een vergunning tot verblijf een beslissing te nemen, bied ik u en daarmee betrokkene mijn welgemeende verontschuldiging aan.

Indien u over drie maanden nog geen bericht heeft ontvangen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie kunt u telefonisch contact opnemen op bovenstaand doorkiesnummer van de informatielijn van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie van de regionale directie Zuid-Oost. U zult dan worden geïnformeerd over de laatste stand van zaken..."

4. Bij brief van 15 oktober 1999 diende verzoeksters gemachtigde wederom een klacht in bij de IND over de lange duur van de behandeling van verzoeksters aanvraag. In zijn reactie op de klacht van 18 oktober 1999 liet de Staatssecretaris onder meer het volgende

weten:

"...Uw klacht dat niet binnen de wettelijke beslistermijn een beslissing op evenvermelde aanvraag is genomen, acht ik gegrond. Ik realiseer mij dat de behandeltermijn inmiddels is verstreken. Uiteraard ligt het niet in mijn bedoeling de beslistermijn te vertragen, maar dit is deels te wijten aan de grote hoeveelheid te behandelen aanvragen binnen mijn directie. Een andere oorzaak is gelegen in de omstandigheid dat er sprake is van sterk toegenomen capaciteitsprobleem bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst door het sterk toegenomen aantal verblijfsaanvragen. Het wachten op een beslissing duurt derhalve veelal langer dan ik wenselijk acht, hetgeen onmiskenbaar zijn uitwerking zal hebben op de gemoedstoestand van hen die een aanvraag hebben ingediend. Voor het feit dat het door voornoemde situatie niet mogelijk is gebleken om binnen de wettelijke beslistermijn een beslissing te nemen op de aanvraag van betrokkene bied ik u en daarmee betrokkene nogmaals mijn verontschuldigen aan.

Uit telefonische informatie van heden met het Bureau Vreemdelingen Advisering is gebleken dat de adviesaanvraag van 3 september 1998 in behandeling is bij een Medisch Adviseur en dat binnen afzienbare tijd een adviesnota mag worden verwacht.

Na ontvangst van het advies van de Medisch Adviseur zal zo spoedig mogelijk een beslissing op de door betrokkene ingediende aanvraag worden genomen.

Indien u over drie maanden nog geen bericht heeft ontvangen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst kunt u telefonisch contact opnemen op bovenstaand doorkiesnummer van de informatielijn van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van de regionale directie Zuid-Oost. U zult dan worden geïnformeerd over de laatste stand van zaken.

Voor zover u niet tevreden bent met deze afhandeling van de namens betrokkene ingediende klacht, deel ik u het volgende mee. Tegen het genoemde oordeel is geen beroep mogelijk. Wel staat het u vrij contact op te nemen met de Nationale ombudsman (...). Ik adviseer u in dat geval een kopie van deze brief, alsmede die van 30 juni jl., mee te zenden..."

5. Bij brief van 2 november 1999 beklagde de gemachtigde van verzoekster zich opnieuw bij de IND in over de lange duur van de behandeling. De Staatssecretaris reageerde in zijn reactie op de klacht op 30 november 1999 als volgt:

"...In uw brief aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst van 2 november 1999 heeft u zich namens (verzoekster; N.o.), verder te noemen betrokkene, beklagd over het uitblijven van een beslissing op de door betrokkene ingediende aanvraag (...). In reactie op uw brief bericht ik u het volgende.

(...)

Voorts heeft u in uw brief aangevoerd dat de huisarts van betrokkene reeds op 30 juli 1999 een reactie richting Immigratie- en Naturalisatiedienst heeft verzonden. Uit telefonische informatie van heden met het Bureau Vreemdelingen Advisering is

gebleken dat alle relevante informatie binnen is en dat binnenkort het advies aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst wordt verzonden. Na ontvangst van het advies van de Medisch Adviseur zal zo spoedig mogelijk een beslissing op de door betrokkene ingediende aanvraag worden genomen.

Voor zover uw klacht zich richt op de lange behandelduur van de aanvraag, acht ik dit onderdeel gegrond. Ik verwijs hiervoor naar de inhoud van mijn brief van 18 oktober 1999. Ik hoop echter dat u uit het vorenstaande, alsmede uit de inhoud van voornoemde brief, zult afleiden dat de aanvraag van betrokkene niet terzijde is gelegd.

Indien u over drie maande nog geen bericht heeft ontvangen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst kunt u telefonisch contact opnemen op bovenstaand doorkiesnummer van de regionale directie Zuid-Oost. U zult dan geïnformeerd worden over de laatste stand van zaken.

Voor zover u niet tevreden bent met deze afhandeling van de namens betrokkene ingediende klacht, deel ik u het volgende mee. Tegen het genoemde oordeel is geen beroep mogelijk. Wel staat het u vrij om contact op te nemen met de Nationale ombudsman, (...). Ik adviseer u in dat geval een kopie van deze brief, alsmede die van 18 oktober jl., mee te zenden..."

#### B. Standpunt verzoekster

1. Voor het standpunt van verzoekster wordt verwezen naar de klachtformulering onder Klacht.

2. In het verzoekschrift deelde verzoeksters gemachtigde onder meer nog mee dat de IND, ondanks de ingediende klachten, de beslissing op verzoeksters aanvraag telkens ver voor zich had uitgeschoven.

#### C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

Bij brief van 28 maart 2000 reageerde de Staatssecretaris van Justitie als volgt op de klacht en op de hem bij de opening van het onderzoek gestelde specifieke vragen:

"...*Wanneer is de aanvraag ingediend?*

- De aanvraag is op 4 juni 1998 ingediend.

Wat is er gebeurd in de periode tussen het indienen van de aanvraag en heden?



- Betrokkene heeft op 4 juni 1998 onderhavige aanvraag om verlening van een vergunning tot verblijf op medische gronden ingediend. Per nota van 3 september 1998 is op 10 september 1998 advies gevraagd aan het BMA. Per brief van 14 januari 1999 heb ik bij het BMA gerappelleerd. Op 22 april 1999 heeft het BMA aan betrokkene een toestemmingsverklaring verzocht. In mei 1999 werd deze toestemmingsverklaring door het BMA ontvangen. Nadat was gebleken dat betrokkene bij meerdere artsen in behandeling was heeft het BMA om een aanvullende toestemmingsverklaring verzocht.

Op 28 juni 1999 zond gemachtigde een ondertekende toestemmingsverklaring aan de IND. Op 6 juli 1999 heb ik de ontvangst van dit bericht bevestigd. Op 7 juli 1999 werd de toestemmingsverklaring door het BMA ontvangen. Per brief van 30 juni 1999 heb ik gereageerd op de schriftelijke klacht van (verzoeksters gemachtigde; N.o.) van 16 juni 1999 waarbij hij heeft geklaagd over de lange behandelingsduur van de aanvraag. Op 21 september 1999 heeft gemachtigde schriftelijk bij mij gerappelleerd. Per brief van 15 oktober 1999 heeft gemachtigde zich beklagd over de lange behandelingsduur en de omstandigheid dat de IND in de vorige klacht geen aanleiding heeft gevonden inmiddels op de aanvraag te beslissen. Naar aanleiding hiervan heb ik op 18 oktober 1999 telefonisch gerappelleerd bij het BMA. Per brief van 18 oktober 1999 heb ik gemachtigde geïnformeerd dat ik had vernomen dat de adviesaanvraag inmiddels in behandeling was bij een Medisch Adviseur en dat binnen afzienbare tijd een adviesnota mocht worden verwacht.

Op 20 oktober 1999 is gemachtigde telefonisch geïnformeerd dat het BMA wachtte op een advies van de huisarts van betrokkene. Vervolgens heeft gemachtigde per brief van 2 november 1999 geklaagd. Op 30 november 1999 heb ik nogmaals telefonisch gerappelleerd bij het BMA. Hierbij werd mij meegedeeld dat het dossier bij het BMA op dat moment compleet was en dat binnen afzienbare tijd een advies zou worden uitgebracht. Dezelfde dag heb ik gemachtigde schriftelijk geïnformeerd.

Op 7 december 1999 berichtte gemachtigde mij dat zij zich tot u had gewend. De ontvangst van deze brief heb ik op 13 december 1999 bevestigd welke brief ik op 17 december 1999 retour ontving daar betrokkene volgens gemachtigde niet in haar bestand voorkwam. Op 17 december 1999 ontving ik tevens het gevraagde advies van het BMA waarna ik op 28 januari 2000 op de aanvraag heb beslist. Per brief van 26 januari 2000 ontving ik nog een schriftelijke klacht van gemachtigde.

Wanneer is er advies gevraagd aan het BMA?

- Op 10 september 1998 is advies gevraagd aan het BMA.

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

- Betrokkene is bij brief van 22 april 1999 geïnformeerd, waarbij het BMA betrokkene heeft gevraagd om een toestemmingsverklaring.

Wanneer heeft het BMA de toestemmingsverklaring aan betrokkene gevraagd?

- Op 22 april 1999. Nadat gebleken was dat betrokkene nog bij andere artsen onder behandeling was heeft het BMA aanvullende toestemmingsverklaringen verzocht.

Wanneer heeft het BMA de toestemmingsverklaring ontvangen?

- Het BMA heeft de toestemmingsverklaringen respectievelijk in mei en op 7 juli 1999 ontvangen.

Is er aanleiding geweest betrokkene te rappelleren?

- Nee.

Wanneer zijn de behandelend artsen door het BMA aangeschreven?

- De diverse artsen zijn op 18 mei 1999, 8 juli 1999 en 30 juli 1999 door het BMA aangeschreven.

Wanneer hebben de betrokken artsen gereageerd?

- De betrokken artsen hebben op respectievelijk 21 juni 1999, 30 juli 1999 en 7 september 1999 gereageerd.

Is er aanleiding geweest de betrokken artsen te rappelleren?

- Ja, de betrokken artsen zijn op 11 juni 1999 en 18 augustus 1999 gerappelleerd.

Hebt u het BMA gerappelleerd?

- Ja.

Zo ja, wanneer?

- Op 14 januari 1999, 18 oktober 1999, 20 oktober 1999 en 30 november 1999.

Hebt u tussenberichten naar betrokkene gestuurd?

- Nee.

Zo nee, waarom niet?

- In zijn algemeenheid zijn er geen tussenberichten naar betrokkene gestuurd omdat de praktische verzending van tussenberichten nog niet volledig geïmplementeerd is in de Regionale Directie (van de IND; N.o.). Wel is steeds vrijwel onmiddellijk gereageerd op verzoeken van gemachtigde om informatie en op klachten.

Heeft het BMA het gevraagde advies reeds uitgebracht?

- Ja. op 15 december 1999 heeft het BMA het advies aan de IND verzonden.

Ten slotte verneem ik graag van u wanneer u verwacht een beslissing te kunnen nemen.

- De beslissing is op 28 januari 2000 aan betrokkene verzonden..."

#### D. Reactie Staatssecretaris van Justitie

Daarom verzocht de Staatssecretaris bij brief van 13 april 2000 nog het volgende mee:

"...De klacht van betrokkene aangaande de lange behandelduur van haar aanvraag van 4 juni 1998 om verlening van een vergunning tot verblijf beoordeel ik als gegrond omdat de wettelijke beslistermijn aangaande de aanvraag inderdaad is verstreken.

Ik heb voornoemd oordeel eerder in mijn brieven van 18 oktober 1999 en 30 november 1999 uitgesproken (zie hiervóór onder A. Feiten, punt 4 en 5; N.o.).

Inmiddels is bij besluit van 28 januari 2000 een beslissing genomen op de aanvraag van betrokkene. Tegen dat besluit is op 16 februari 2000 een bezwaarschrift ingediend.

Betrokkene klaagt verder over de manier waarop de IND de klachten heeft behandeld die haar advocaat op 16 juni 1999, 15 oktober 1999 en 2 november 1999 heeft ingediend.

Naar aanleiding van de aanvraag van betrokkene is op 3 september 1998 de medisch adviseur van het Bureau Vreemdelingen Advisering (thans Bureau Medische Advisering, BMA) verzocht advies uit te brengen omtrent de gezondheidstoestand van betrokkene.

Op 16 juni 1999 heeft de gemachtigde van betrokkene, (...), mij een brief geschreven waarin hij namens betrokkene klaagt over het uitblijven van een beslissing op de aanvraag.

Bij brief van 30 juni 1999 is de klacht behandeld. In die brief zijn verontschuldigen aangeboden voor het overschrijden van de wettelijke beslistermijn en is verder uitleg gegeven over de werkwijze van het BMA.

Op 15 oktober 1999 dient de gemachtigde opnieuw een klacht in over het feit dat er nog steeds niet is beslist op de aanvraag van betrokkene. In verband met de klacht wordt op 18 oktober 1999 contact gezocht met het BMA. De reactie van het BMA is verwerkt in mijn

brief van 18 oktober 1999, gericht aan gemachtigde.

In die brief is verder de klacht gegrond geacht en is uitgelegd waarom de beslissing zo lang op zich laat wachten. Verder is aangegeven dat, voor zover gemachtigde niet tevreden is met de afhandeling van de namens betrokkene ingediende klacht, tegen het genoemde oordeel geen beroep mogelijk is. Wel staat het hem vrij contact op te nemen met de Nationale ombudsman.

Bij brief van 2 november 1999 klaagt gemachtigde namens betrokkene andermaal over de lange behandelduur van de aanvraag om verlening van een vergunning tot verblijf en over de door de IND - naar de mening van gemachtigde onjuiste - verstrekte informatie. Bij brief van 30 november 1999 is de klacht door mij behandeld.

Op 7 december 1999 laat gemachtigde mij weten dat hij bij u een klacht heeft ingediend.

Dat de IND betrokkene, zoals zij stelt, "aan het lijntje houdt" wordt dezerzijds niet onderschreven.

Het is voor mij steeds noodzakelijk geweest om het advies van het BMA te betrekken bij de beslissing op de aanvraag om verlening van een vergunning tot verblijf. Op het drietal klachten van gemachtigde is op de gebruikelijke wijze gereageerd. Er zijn verontschuldiging aangeboden dan wel een oordeel gegeven over de klacht, er is uitleg gegeven over de reden(en) van de opgelopen vertraging en over het vervolg van de procedure.

Dat de inhoud van mijn brieven voor betrokkene wellicht niet bevredigend is geweest, neemt niet weg dat de IND de klachten zorgvuldig heeft behandeld.

Ik beoordeel dit klachtonderdeel ongegrond."

## **Achtergrond**

### 1a. Vreemdelingenwet

Artikel 15e, eerste lid:

"Een beschikking omtrent de inwilliging van een aanvraag om toelating dient te worden gegeven binnen de bij of krachtens deze wet bepaalde termijn, of bij het ontbreken van zulk een termijn binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag."

### 1b. Vreemdelingencirculaire

In paragraaf 1 van hoofdstuk B16 van de Vreemdelingencirculaire is aangegeven dat voor medische behandeling in het algemeen slechts verblijf hier te lande wordt toegestaan,

indien Nederland voor het ondergaan van die behandeling het meest aangewezen land is. In deze paragraaf is in dit verband het volgende gesteld:

"...De vraag of Nederland het meest aangewezen land is voor de medische behandeling kan niet door een behandelend ambtenaar worden beantwoord. De Medisch Adviseur van het Ministerie van Justitie (MA) dient te worden ingeschakeld. De MA beoordeelt op basis van de hem ten dienste staande gegevens of er sprake is van een medische behandeling alsook of de behandeling aan Nederland is gebonden.

Ter beoordeling van de vraag of de beoogde behandeling in Nederland dient plaats te vinden, is mede van belang dat informatie beschikbaar is omtrent de gezondheidstoestand van de betrokken vreemdeling. Voor dit doel zullen in het algemeen inlichtingen worden ingewonnen bij de behandelend geneesheer. Hiervoor is toestemming van de vreemdeling noodzakelijk. (...). Gezien het vertrouwelijke karakter van medische informatie wordt voor het verkrijgen van de bovenbedoelde informatie de MA ingeschakeld.

In beginsel zal het oordeel van de MA worden gevolgd wat de medische behandeling betreft. Als de MA concludeert dat de medische behandeling aan Nederland is gebonden en er wordt voldaan aan de voorwaarden voor toelating voor het ondergaan van een medische behandeling (...), kan verblijf worden toegestaan voor medische behandeling..."

In deze paragraaf is ook aangegeven dat het verblijf wordt toegestaan voor de duur van de behandeling.

#### 1c. IND-Werkinstructies

1. Op 10 augustus 1998 werd TBV (Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire) 98/20 vastgesteld. Daarin zijn regels gegeven voor de beoordeling van medische aspecten in zowel asielprocedures als in reguliere procedures.

In dit TBV is, voor zover voor dit onderzoek van belang, het volgende opgenomen:

#### **"...Inleiding**

Dit Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire is tot stand gekomen omdat er in de uitvoeringspraktijk onduidelijkheid blijkt te bestaan in welke gevallen een beroep op medische klachten invloed kan hebben op de behandeling van een asielverzoek.

Het komt in asielzaken regelmatig voor dat een asielzoeker stelt medische klachten te ondervinden die zijn toelatingsverzoek zouden ondersteunen of die (mede) tot zijn toelating zouden moeten leiden. Daarbij zijn tenminste drie categorieën van gevallen te onderscheiden:

1. de asielzoeker stelt, als gevolg van gebeurtenissen die hem in het land van herkomst zouden zijn overkomen, medische klachten te ondervinden respectievelijk littekens te hebben;
2. de asielzoeker wenst mede verblijf in Nederland in verband met medische behandeling die hij hier te lande wil ondergaan;
3. de asielzoeker stelt in verband met zijn gezondheidstoestand niet te kunnen worden uitgezet.

In dit TBV zullen deze drie categorieën van gevallen nader worden besproken.

De onderstaande tekst wordt bij de eerstvolgende aanvulling van de Vreemdelingencirculaire opgenomen in de hoofdstukken B7 en B16.

A. Uitgangspunten van het beleid ten aanzien van medische behandeling in het kader van de beoordeling van een asielaanvraag

1. De hoofdregel is dat een asielaanvraag wordt beoordeeld op de inhoudelijke aspecten, welke worden bezien aan de hand van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (hierna: Vluchtelingenverdrag) en het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Het onderzoek naar de geloofwaardigheid en de zwaarwegendheid van de aangevoerde asielmotieven staat voorop. Bij deze waarheidsvinding spelen de medische aspecten in beginsel geen rol, aangezien er medisch gezien (meestal) geen zekere uitspraken zijn te doen over de oorzaak van medische klachten en/of littekens. (...)

2. De beoordeling van een verzoek om toelating tot Nederland voor het ondergaan van een medische behandeling h.t.l. zal worden gedaan op grond van hoofdstuk B16 van de Vreemdelingencirculaire 1994 (Vc.). Indien een asielzoeker zich gedurende zijn/haar procedure beroept op medische klachten betekent zulks dat in beginsel een dergelijk beroep afgedaan moet worden volgens het reguliere toelatingsbeleid en dat dus voldaan moet worden aan alle voorwaarden van hoofdstuk B16 van de Vc en de algemene toelatingsvoorwaarden (Hoofdstuk A4)..."

2. Op 11 augustus 1998 stuurde het hoofd van de IND IND-Werkinstructie nr. 173 naar onder anderen de regiodirecteuren van de IND. Deze werkinstructie is een vertaling van TBV 98/20 voor de dagelijkse praktijk en bevat aanwijzingen voor de medewerkers van de IND.

Onder meer is in deze werkinstructie het volgende gesteld:

**"...De asielprocedure en de rol van de MA**

Statusdeterminatie vindt op de gebruikelijke wijze plaats. De behandelend beslismedewerker moet zelf beoordelen of het asielrelaas voldoende grond oplevert voor statusverlening. Daarbij moet worden gezien of de gestelde medische aspecten in het asielrelaas passen (bijvoorbeeld: betrokkene stelt littekens te hebben overgehouden aan mishandeling; deze mishandeling past volledig in het verhaal van betrokkene. Medisch onderzoek naar de littekens voegt dan niets meer toe aan de beoordeling van het asielrelaas.

Omgekeerd geldt hetzelfde: past de mishandeling absoluut niet in het relaas, dan kunnen eventuele littekens ook andere oorzaken dan de gestelde hebben en is evenmin een medisch oordeel naar de littekens nodig).

Vanuit een medische invalshoek kunnen in beginsel geen zekere uitspraken worden gedaan over causale verbanden tussen littekens/medische stoornissen en beweerde gebeurtenissen. Inschakeling van de medisch adviseur om zekerheid te krijgen over causaliteit zal aldus in beginsel zinloos zijn.

(...)

#### De toelating voor medische behandeling

In de gevallen waarin naast de asielaanvraag nog een aanvraag is gedaan voor een vergunning tot verblijf zonder beperkingen (A&F), welke mogelijkheid bestond tot de datum van inwerkingtreding van het gewijzigde art. 15a Vw, dient beoordeeld te worden of de aangevoerde en met documenten onderbouwde medische aspecten aanleiding vormen voor het verlenen van een vergunning tot verblijf voor het ondergaan van een medische behandeling. Bij dit oordeel dient een advies van de MA te worden betrokken. In niet-asielzaken dient de vreemdeling verwezen te worden naar de korpschef voor het doen van een aanvraag voor een vergunning tot verblijf met als doel: medische behandeling.

Ook wanneer reeds direct duidelijk is dat de vreemdeling niet voldoet aan de overige voorwaarden voor toelating voor het ondergaan van een medische behandeling h.t.l. moet een oordeel van de MA worden gevraagd. De individuele IND-ambtenaar beschikt immers niet over de vereiste medische kennis om zich zelfstandig een oordeel te vormen omtrent de gezondheidstoestand van de vreemdeling. Ook is het een taak van de MA om te adviseren over de medische situatie in het land van herkomst; daarbij zal hij niet oordelen over de daadwerkelijke toegankelijkheid van de medische voorzieningen.

(...)

Het is in verband met de voortgang van de toelatingsprocedure wenselijk om zo snel mogelijk de MA in te schakelen..."

Deze werkinstructie bevat voorts een modelvraagstelling die de beslisambtenaar dient in te vullen en in de vorm van een nota dient voor te leggen aan de Medisch Adviseur.

In deze werkinstructie is niet aangegeven dat de behandelend IND-medewerker in de aanvraag om een medisch advies een termijn moet opnemen waarbinnen het BMA wordt geacht advies uit te brengen.

3. De hiervoor bedoelde werkinstructie 173 van 11 augustus 1998 is op 18 december 1998 vervangen door de IND-Werkinstructie nr. 187.

Deze werkinstructie bevat een gewijzigde modelvraagstelling. Voorts is in de instructie aangegeven dat de behandelend IND-medewerker in zijn verzoek om een medisch advies een datum noemt waarop hij uiterlijk een antwoord op zijn vragen ontvangt.

4. De werkinstructie van 18 december 1998 werd vervangen door IND-Werkinstructie nr. 187a van 12 april 1999.

5. In de IND-werkinstructie nr. 214 van 21 december 1999 wordt de procedure voorafgaand aan het inschakelen van de medisch adviseur beschreven. Hierin is onder meer het volgende bepaald:

Alvorens het BMA om advies te vragen moet de IND in het bezit zijn van een volledig ingevulde en ondertekende toestemmingsverklaring, waaruit blijkt dat de vreemdeling onder behandeling is bij een arts. Daartoe stelt de behandelend ambtenaar (VD of IND) de vreemdeling, of indien de vreemdeling een gemachtigde heeft, diens gemachtigde in het bezit van de toestemmingsverklaring, die als model D 69 in de Vc is opgenomen. Bij de toestemmingsverklaring is een toelichting gevoegd waarin expliciet wordt gewezen op het belang van de toestemming van betrokkene

(...).

De vreemdeling krijgt een termijn van twee weken om de toestemmingsverklaring in te vullen, te ondertekenen en aan de VD of de IND te retourneren.

6. De werkinstructie van 12 april 1999 is vervangen door de IND-werkinstructie nr. 225 van 15 mei 2000. Werkinstructie 214 (procedure voorafgaand aan het vragen van medisch advies) blijft van kracht. Deze nieuwe werkinstructie bevat een gewijzigde modelvraagstelling. Voorts is aangegeven dat het BMA een streeftermijn van drie maanden hanteert voor het geven van een advies.

1d. Protocol "Medische advisering aan de Immigratie- en Naturalisatie Dienst en het Kantoor Landsadvocaat"



In dit protocol, dat is vastgesteld op 18 december 1998, worden de positie, de werkwijze en de uitgangspunten beschreven die gelden voor de Medisch Adviseur en de artsen die werken bij het BMA (voorheen het Bureau Vreemdelingen Advisering, BVA), indien zij op verzoek van de IND of het kantoor van de Landsadvocaat een onderzoek instellen naar de medische problematiek van een vreemdeling.

Met betrekking tot de positie van de Medisch Adviseur is in dit protocol het volgende gesteld:

"...De Medisch Adviseur (MA) is als expert op medisch gebied binnen het Bureau Vreemdelingen Advisering (BVA) werkzaam als adviseur in dienst van de Minister van Justitie.

De MA is voor wat betreft de wijze waarop hij zijn expertise vorm geeft en tot een advies komt onafhankelijk..."

## 2. Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 1:3, eerste lid:

"Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling."

Artikel 3:2:

"Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen."

## 3. Rapport 99/510 van de Nationale ombudsman

Rapport 99/510 bevat de resultaten van het onderzoek naar aanleiding van een vijftal klachten over de lange duur van de behandeling door de 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 betreffende 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 inspinnen 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. Bijzondere aandacht verdient de situatie waarin de IND in afwachting is van een algemeen ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken of van een uitspraak van de rechter. Een dergelijk ambtsbericht of een dergelijke uitspraak kan van wezenlijke invloed zijn op de behandeling van een hele categorie zaken. Deze omstandigheid brengt echter niet met zich mee dat de IND er in zo'n situatie zonder meer toe kan overgaan de behandeling van de desbetreffende categorie zaken stil te leggen totdat het ambtsbericht is uitgebracht of de uitspraak is gedaan. Van geval tot geval zal zorgvuldig moeten worden beoordeeld of het opportuun is alvast nader onderzoek te verrichten naar bepaalde aspecten van de desbetreffende zaak, zoals bijvoorbeeld de medische. Aldus kan worden voorkomen dat op een later moment in de procedure nog - veelal tijdrovend - onderzoek moet worden gedaan dat in een eerder stadium al verricht had kunnen worden.

Het vorenstaande geldt overigens evenzeer in zaken waarin op een individueel ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken wordt gewacht. Ook in de periode waarin op zo'n ambtsbericht wordt gewacht, kan - ter vermijding van tijdverlies in een later stadium - alvast (nader) onderzoek worden gedaan naar andere aspecten van de desbetreffende zaak.

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 verstrekke, 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 detacheringbasis, werkzaamheden verrichten voor het BMA.

Volgens de IND zal de uitbreiding van de vaste bezetting van het BMA en de inschakeling van artsen op detacheringbasis 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 detacheringsbasis 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 adviesaan-vragen 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..."

4. Op 1 juli 1999 is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) uitgebreid met een regeling over de behandeling van klachten door bestuursorganen. Hoofdstuk 9 Awb schrijft dwingend voor hoe bestuursorganen door hen ontvangen klachten volgens een interne procedure moeten behandelen. Dit hoofdstuk is van toepassing op alle bestuursorganen en geldt ook voor de beleidsterreinen die ingevolge artikel 1:6 van de Awb zijn uitgezonderd van de werking van de Awb.

Hoofdstuk 9 Awb bevat minimumeisen voor een interne klachtenprocedure. Daarnaast kunnen bestuursorganen nog aanvullende regels voor de interne klachtbehandeling opstellen, in het bijzonder als deze voorschriften extra waarborgen voor de klager bevatten. Deze regels mogen echter niet in strijd zijn met de bepalingen van hoofdstuk 9 Awb.

5. De Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) heeft naar aanleiding van de inwerkingtreding van hoofdstuk 9 Awb een klachtenregeling opgesteld. Bij Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire van 28 juni 1999 (TBV 1999/14) is deze regeling formeel gepubliceerd. In juni 2000 is de klachtenregeling in de Vreemdelingencirculaire opgenomen onder hoofdstuk A10.2.5.

De regeling luidt als volgt:

"2.5 Klachtprocedure

2.5. Definitie en reikwijdte van de IND als verantwoordelijk bestuursorgaan



Een klacht wordt gedefinieerd als iedere uiting van ontevredenheid over een gedraging van de IND in aansluiting bij art. 9.1 Awb.

Hierbij kan worden gedacht aan de behandelingsduur van aanvraagprocedures door de IND en bepaalde aspecten van de bejegening van vreemdelingen door functionarissen van de IND bij de uitoefening van hun werkzaamheden, inclusief visa en mvv-procedures voorzover ze onder het hoofd van de Visadienst bij de IND worden uitgevoerd en inclusief naturalisatieprocedures voorzover ze bij de IND worden uitgevoerd.

(...)

### 2.5.3 Afhandeling

(...)

De ontvangst van schriftelijk via de klachtenpostbussen ingediende brieven wordt schriftelijk bevestigd. De brieven worden geregistreerd in het klachtenregistratiesysteem.

De IND informeert de klager schriftelijk over de afdoening van de brief en registreert de wijze van afdoening.

Zoveel mogelijk wordt gestreefd naar een informele afdoening.

In gevallen waarin de klager te kennen heeft gegeven tevreden te zijn met de informeel aangedragen oplossing, wordt dit schriftelijk door de IND bevestigd. Zo nodig wordt hierbij vermeld dat de wijze van afhandeling conform afdeling 9.2 Awb derhalve wordt gestaakt.

(...)

#### *2.5.3.1 De afhandelingsbrief*

Overeenkomstig toezeggingen aan de Nationale Ombudsman bevat een afhandelingsbrief van de IND gericht aan een klagende burger (in plaats van een (overheids)instituut) een aanhef (Geachte heer/mevrouw...) en een slot (Hoogachtend). De brief geeft aan of de gedraging behoorlijk is of niet behoorlijk is. Op grond hiervan oordeelt de IND of de klacht ongegrond of gegrond is.

Het oordeel is geen besluit en dus niet vatbaar voor het instellen van een rechtsmiddel. In de afhandelingsbrief wordt gewezen op de mogelijkheid voor de klager zich tot de Nationale ombudsman te wenden indien hij niet tevreden is over de klachtafdoening van de IND.

(...)

### 2.5.4 Tenslotte

(...)

**6.** In IND-werkinstructie 200 van 30 juni 1999 zijn nadere aanwijzingen gegeven voor het uitvoeren van de interne klachtprocedure bij de IND.

In de werkinstructie is, voor zover van belang voor de behandeling van de onderhavige klacht, het volgende opgenomen:

"Klachtprocedure bij de IND

Bij TBV 1999/14 is bericht hoe de interne klachtregeling bij de IND naar buiten toe geregeld is. In de bijlage hierachter volgen nadere aanwijzingen voor het uitvoeren van de interne klachtprocedure bij de IND.

Bij de voorbereidingen is gebleken dat er ten behoeve van de implementatie behoefte bestaat aan diepgaande aanwijzingen betreffende de uitleg van de wet. Daarnaast is er behoefte aan bouwstenen en aan methoden van klachtpreventie.

Bijgaand volgen handvatten en bouwstenen. De uitvoering van het klachtenproject wordt gemonitord door de Nationale Ombudsman. Deze heeft gevraagd aanwijzingen voor de uitvoering intern en gemakkelijk op onderdelen aanpasbaar te houden. De monitor kan tot gevolg hebben dat deze werkinstructie op onderdelen wellicht in de nabije toekomst wordt bijgesteld.

In de bijlage volgen achtereenvolgens:

1. De klachtdefinitie en beoordelingscriteria
2. De werkwijze na ontvangst van een mondeling ingekomen klacht
3. Klachtbrieven herkennen
4. De werkwijze na ontvangst van een schriftelijk ingekomen klacht
5. Formele afdoening: vooraf horen tenzij kennelijk (on)gegrond
8. Oriëntatienormen voor de afdoening als gegronde of ongegronde klacht
7. Wijze van afdoening na horen
8. Afdoening na ingewonnen extern advies
9. Registratie
10. Overgangsrecht

11. Verzoeken om voorrang
12. Klachtpreventie
13. Bouwstenen
14. Een bijdrage van het Ministerie van BZK met samenvatting van Awb 9
15. Klachtregistratieformulier voor mondelinge klachten (voorbeeld)

(...)

Bijlage werkinstructie klachten

#### 1. DE KLACHTDEFINITIE EN BEOORDELINGSCRITERIA

Het gaat veelal om een feitelijke of privaatrechtelijke handeling van een IND-functionaris in contact met de vreemdeling in een concrete aangelegenheid. Het kan ook gaan om het ten onrechte achterwege laten van een handeling van de IND, bijv. niet beslissen of niet informeren over termijnoverschrijding en de consequenties voor de betrokkene. De klager vraagt en krijgt een rechtens niet bindend oordeel.

De Nationale Ombudsman onderscheidt in het Jaarverslag over 1998 de volgende redenen voor klachten bij de door haar bestudeerde bestuursorganen in aflopende volgorde van frequentie: zorgvuldigheid, belangenafweging/redelijkheid, algemeen verbindende voorschriften, rechtszekerheid, motivering, grondrechten, gelijkheid.

Binnen zorgvuldigheid worden onderscheiden: voortvarendheid (bij behandeling of bij herstel van fouten) actieve informatieverstrekking, actieve informatieverwerving, administratieve nauwkeurigheid, toereikendheid admin./organisatorische voorzieningen, toereikendheid fysieke voorzieningen, correctheid bejegening, respect/oog voor bescherming persoonlijke levenssfeer en overige.

De Nationale ombudsman concludeert dat het grootste deel van de IND-klachten betrekking hadden op de lange behandelingsduur.

(...)

#### 4. DE WERKWIJZE NA ONTVANGST VAN EEN SCHRIFTELIJK INGEKOMEN KLACHT

(...)

##### *c. Wettelijke termijnen voor de klachtafhandeling*

De wettelijke termijnen voor de klachtafhandeling dienen nauwlettend in het oog te worden gehouden.

Klachten dienen binnen zes weken (42 dagen) te worden afgehandeld na ontvangst van het klaagschrift. Er geldt een mogelijkheid van verdaging met bericht aan klager met vier weken.

*Indien meer tijd nodig is, wordt contact opgenomen met de klager.*

De volgende richtlijnen gelden - steeds na ontvangstdatum klacht - in het registratiesysteem:

- dag 1-3: ontvangstbevestiging maken en verzenden;
- dag 4-10: ontvankelijkheid/prioriteit bepalen;
- dag 11-25: opstellen concept-antwoord;
- dag 25-35: resumptie;
- dag 36-42: afhandelen en verzenden;

In geval van horen is het schema zonder verdaging:

- dag 11-38: horen (telefonisch, schriftelijk of in persoon);
- dag 39-53: verslag maken en concept-antwoord;
- dag 53-63: resumptie
- dag 64-70: afhandelen en verzenden.

(...)

d. Klachten tegen de niet tijdige beslissing:

*In geval de wettelijke beslistermijn is verstreken en de betrokkene niet op de hoogte is gebracht van de vertraging, is de klacht kennelijk gegrond omdat de IND tekortschiet in voortvarendheid en actieve informatieverstrekking. In dit geval wordt de klager aangegeven dat er sprake is van vertraging met waar mogelijk redengeving. Er wordt zicht gegeven op de termijn waarbinnen de beslissing te verwachten valt of bericht wanneer een voortgangsbericht te verwachten is, waarbij een maximale termijn van drie maanden wordt gehanteerd. Gelet op het kennelijke karakter van het oordeel blijft horen achterwege.*

(...)

**7. Art. 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)** luidt als volgt:

"1. Een ieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan.

2. Een gedraging van een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, wordt aangemerkt als een gedraging van dat bestuursorgaan."