



# Rapport

**Datum: 27 december 2005**  
**Rapportnummer: 2005/399**

## Klacht

Verzoekster klaagt erover dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie niet inhoudelijk heeft gereageerd op haar verzoek van 26 mei 2003 om in aanmerking te komen voor de zogenoemde Eenmalige regeling.

## Beoordeling

1. Verzoekster, van Zaïrese nationaliteit, verzocht de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bij brief van 26 mei 2003 om verlening van een verblijfsvergunning op grond van de zogenoemde eenmalige regeling voor asielzoekers zoals neergelegd in het Tussentijds Bericht Vreemdelingen (TBV) 2003/38 (zie Achtergrond, onder 4.). Deze regeling geeft aan onder welke voorwaarden asielzoekers die al langer dan vijf jaar in Nederland verblijven in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning.

2. Verzoeksters gemachtigde diende bij brief van 27 oktober 2004 een klacht in bij de Nationale ombudsman omdat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) niet inhoudelijke had gereageerd op bovengenoemd verzoek noch op rappelbrieven van 5 februari, 21 juli, en 8 oktober 2004. De Nationale ombudsman stuurde de klacht door naar de IND. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie liet bij brief van 15 december 2004 weten de klacht kennelijk ongegrond te achten. Zij gaf aan dat ingevolge het beleid inzake de eenmalige regeling een ambtshalve toetsing plaatsvond, hetgeen betekende dat in dit kader geen aanvraag kon worden ingediend. Degenen die in aanmerking kwamen voor een verblijfsvergunning op grond van de eenmalige regeling, waren daarvan in kennis gesteld.

3. Verzoekster klaagt erover dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie niet inhoudelijk heeft gereageerd op haar verzoek om in aanmerking te komen voor verlening van een verblijfsvergunning op grond van de zogenoemde eenmalige regeling.

4. In reactie op de klacht liet de minister de Nationale ombudsman weten de klacht ongegrond te achten omdat het beleid zoals dat gold ten tijde van verzoeksters verzoek betekende dat het indienen van een aanvraag geen zin had, althans niet nodig was omdat al ambtshalve werd getoetst aan heldere, in de regeling opgenomen, criteria. Daarom werd alleen bericht gezonden aan diegenen die wel in aanmerking kwamen voor een verblijfsvergunning. Degenen die niet in aanmerking kwamen voor een verblijfsvergunning ontvingen geen afwijzend besluit omdat er geen sprake was van een aanvraag.

De minister gaf vervolgens aan dat zij wel consequenties verbond aan de uitspraak die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inmiddels had gedaan op 19 november 2004 (zie Achtergrond, onder 6.), en dat zij een verzoek om een verblijfsvergunning op grond van de eenmalige regeling zou beschouwen als een aanvraag waartegen zonodig de gebruikelijke rechtsmiddelen kunnen worden ingediend.

5. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Dit betekent dat een bestuursorgaan op een aanvraag in de zin van de Algemene wet bestuursrecht dient te beschikken en die beschikking dient te voorzien van een rechtsmiddelenverwijzing.

6. Over de verlening van een verblijfsvergunning op grond van de eenmalige regeling is in TBV 2003/38 opgenomen dat een aanvraag van betrokkene niet is vereist en dat er voor gekozen is ambtshalve te toetsen of een asielzoeker in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning op grond van de regeling. Deze ambtshalve verlening vindt, aldus de TBV, plaats op grond van artikel 3.6 onder b. Vreemdelingenbesluit 2000 (zie Achtergrond onder 2.). In de nota van Toelichting op dit artikel uit het Vreemdelingenbesluit (zie Achtergrond, onder 3.) is opgemerkt dat "Met deze bepaling niet is beoogd de indiening van een aanvraag tot het verlenen van de hier bedoelde verblijfsvergunning uit te sluiten."

Gelet hierop is de Nationale ombudsman, gelijk de rechtbank Den Bosch in haar uitspraak van 4 november 2004 inzake AWB 04/27259 en 04/27261 (zie Achtergrond, onder.5.), van oordeel dat de door de minister gestelde zinledigheid van het indienen van een aanvraag om een verblijfsvergunning op grond van de eenmalige regeling onverlet laat dat de mogelijkheid bestaat een aanvraag in te dienen om verlening van die verblijfsvergunning en dat de minister gehouden is op een zodanige aanvraag een beslissing te nemen.

7. Ingevolge artikel 1:3, derde lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb, zie Achtergrond onder 1.) dient het verzoek van een belanghebbende om een besluit te nemen te worden opgevat als een aanvraag. Gezien de inhoud ervan diende de brief van 26 mei 2003 van verzoekster te worden opgevat als een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, Awb. Op grond van het tweede lid van artikel 1:3 Awb dient op een aanvraag te worden beslist in de vorm van een beschikking. In artikel 3:45 Awb (zie Achtergrond, onder 1.) is bepaald dat bij de bekendmaking van een besluit wordt vermeld of tegen dat besluit bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld. De minister had dus op verzoeksters aanvraag van 26 mei 2003 dienen te beslissen in de vorm van een beschikking waarin tevens bekend werd gemaakt dat zij tegen de beslissing een rechtsmiddel kon aanwenden.

Dat de criteria van de eenmalige regeling zodanig helder zijn dat een ieder zelf kon zien of hij voor verblijf in aanmerking kwam, zoals de minister in haar reactie op de klacht stelde, laat het belang van een aanvrager onverminderd om te kunnen procederen tegen het niet-verlenen van de gevraagde vergunning.

Door verzoekster enkel bij klachtafhandelingsbrief van 15 december 2004 mee te delen dat degenen die ingevolge het beleid inzake de eenmalige regeling in aanmerking kwamen voor een verblijfsvergunning daarvan in kennis waren gesteld, werd verzoekster deze mogelijkheid ontnomen. Hiermee heeft de minister het beginsel van fair play geschonden.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

## Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is gegrond, wegens schending van het beginsel van fair play.

## Onderzoek

Op 31 december 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw K., ingediend door mevrouw mr. N. Wittich-Schmidt, advocaat te Goor, met een klacht over een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

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

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

De gemachtigde van verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

## Bevindingen

### A. feiten

1. Verzoekster, van Zaïrese nationaliteit, diende op 30 juni 1993 een asielaanvraag in. Op 26 mei 2003 verzocht verzoekster de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie om verlening van een verblijfsvergunning op grond van de zogenoemde eenmalige regeling voor asielzoekers (zie Achtergrond, onder 4.). Bij brief van 3 juni 2003 liet de minister hierop weten dat binnen drie maanden een standpunt zou worden ingenomen over de zaak van verzoekster. De minister liet verzoeksters gemachtigde bij brief van 13 november 2003 weten dat verzoeksters zaak zich onder de rechter bevond en dat beoordeeld zou worden of dit beroep doorgezet moest worden gezien de inhoud van verzoekers brief van 26 mei 2003.

2. Bij brief van 11 december 2003 aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) verzocht verzoeksters gemachtigde om voor januari 2004 een beslissing te nemen op de aanvraag van 26 mei 2003. De gemachtigde ging daarbij nader in op de redenen waarom verzoekster haars inziens in aanmerking diende te komen voor een verblijfsvergunning op grond van de eenmalige regeling. Bij brieven van 5 februari 2004, 21 juli 2004 en 8 oktober 2004 verzocht verzoeksters gemachtigde de IND opnieuw om het verzoek van 26 mei 2003 op korte termijn inhoudelijk te behandelen.

3. Bij brief van 27 oktober 2004 diende verzoeksters gemachtigde een klacht in bij de Nationale ombudsman omdat zij geen reactie van de IND had ontvangen op de hiervóór onder 2. genoemde brieven. De Nationale ombudsman zond de klacht ter behandeling door naar de IND. In reactie op de klacht liet de IND bij brief van 15 december 2004 onder meer het volgende weten:

“In uw brieven vraagt u om opnieuw naar de zaak van bovengenoemde vreemdelinge te kijken en u daarvan op de hoogte te stellen.

In TBV 2003/38 is het beleid omtrent de zogenaamde eenmalige regeling opgenomen. Ingevolge dit beleid wordt ambtshalve getoetst of een asielzoeker in aanmerking komt voor de eenmalige regeling. Dit houdt in dat geen aanvraag kan worden ingediend. Hieruit vloeit vervolgens voort dat geen gemotiveerd besluit wordt genomen. Degenen die ingevolge dit beleid in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning zijn daarvan in kennis gesteld.

Gelet op het vorenstaande moet ik dit klachtonderdeel kennelijk ongegrond verklaren.”

#### B. Standpunt verzoekster

Verzoeksters standpunt staat samengevat weergegeven onder Klacht.

#### C. Standpunt minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

Bij brief van 26 april 2005 reageerde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie onder meer als volgt op de klacht:

“Op het verzoek van (verzoekster; No) om in aanmerking te komen voor de Eenmalige Regeling is inderdaad niet inhoudelijk gereageerd. Deze handelwijze vindt zijn oorsprong in het volgende.

Tijdens verschillende kamerdebatten heb ik steeds uiteengezet dat het indienen van een aanvraag in het kader van de specifieke regeling die bekend is geworden onder de naam ‘Eenmalige regeling’ zinledig zou zijn. Aan dit standpunt ligt ten grondslag dat, hoewel het natuurlijk wel degelijk mogelijk is om het bestuursorgaan te verzoeken gebruik te maken van een bevoegdheid, het niet nodig was om een aanvraag in te dienen omdat de wijze van toetsen, evenals de regels waaraan getoetst zou worden, dat overbodig maakten. De

belanghebbende zou immers zijn recht ook los van die aanvraag hebben.

Gelet op de gekozen werkwijze is alleen een bericht gezonden aan degenen die in aanmerking kwamen voor een verblijfsvergunning op grond van de Eenmalige Regeling. De achterliggende gedachte daarbij was dat de criteria dermate helder zijn, dat een ieder zelf kon zien of hij voor een verblijfsvergunning in aanmerking kwam.

Nu geen sprake was van een aanvraag, behoefde ook geen afwijzend besluit te worden genomen.

Gelet op het vorenstaande acht ik de klacht, in het licht van de beleidspraktijk zoals deze gold ten tijde van de ontvangst van de brief waarin een beroep werd gedaan op de Eenmalige Regeling, dan ook ongegrond.

Op 19 november 2004 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) echter een uitspraak gewezen die consequenties heeft voor de behandeling van brieven waarin een beroep wordt gedaan op ondermeer 14/1, schrijnendheid en de Eenmalige Regeling. Op 18 maart jl. heb ik een brief aan de Tweede Kamer gestuurd, waarin ik uiteenzet welke consequenties ik verbind aan bovengenoemde uitspraak. De onderhavige zaak zal worden afgehandeld overeenkomstig het gestelde in deze brief (zie Achtergrond, onder 6; N.o.).”

## **Achtergrond**

### 1. Algemene wet bestuursrecht

#### Artikel 1:3

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

2. Onder beschikking wordt verstaan: een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan.

3. Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen..."

#### Artikel 3:45

"1. Indien tegen een besluit bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld, wordt daarvan bij de bekendmaking en bij de mededeling van het besluit melding gemaakt.

2. Hierbij wordt vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld."

## 2. Vreemdelingenbesluit 2000, zoals destijds geldend tot 15 mei 2004

### Artikel 3.6

"...De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Wet, kan slechts ambtshalve worden verleend onder een beperking verband houdend met:

(...)

b. het feit dat na drie jaren niet onherroepelijk is beslist op een asielaanvraag..."

## 3. Nota van Toelichting bij artikel 3.6 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Stb. 2000, nr. 497)

"De hoofdregel van de Wet en dit besluit is dat de verblijfsvergunning slechts wordt verleend op aanvraag. De Wet laat in artikel 14, eerste lid, onder e, echter de ruimte om een verblijfsvergunning ambtshalve te verlenen. De gevallen waarin dat mogelijk is, worden in artikel 3.6 limitatief genoemd. Daarbij gaat het alleen om de gevallen, waarin de vreemdeling een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning op asielgronden heeft ingediend, maar die aanvraag niet wordt ingewilligd. Het betreft de alleenstaande minderjarige vreemdeling, de asielzoeker op wiens asielaanvraag na drie jaren nog niet onherroepelijk is beslist en de vreemdeling die buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten. In andere gevallen wordt de verblijfsvergunning alleen op aanvraag verleend. Met deze bepaling is niet beoogd de indiening van een aanvraag tot het verlenen van de hier bedoelde verblijfsvergunning uit te sluiten."

## 4. Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire TBV 2003/38

### "1. Inleiding

Op 29 augustus 2003 heeft het kabinet een eenmalige regeling goedgekeurd voor asielzoekers, die langdurig in Nederland hebben verbleven (TK 2002-2003, 19 637, nr. 754). Deze regeling was aangekondigd in het Hoofdlijnenakkoord van het huidige Kabinet.

In dit TBV worden de voorwaarden van de eenmalige regeling uitgewerkt. Daarbij is van belang dat het gaat om een ambtshalve toets. Het is zinledig om een aparte aanvraag in te dienen voor deze eenmalige regeling. De ambtshalve toets wordt door de IND verricht.

### 2. Voorgeschiedenis

In het Hoofdlijnenakkoord heeft het kabinet een eenmalige regeling aangekondigd. Op grond van signalen uit de samenleving en de politiek heeft het kabinet gekozen voor enige nuancering van de criteria in het Hoofdlijnenakkoord. In verband hiermee kunnen ook vreemdelingen die in het bezit zijn geweest van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf onder de reikwijdte van deze regeling vallen.

Met het opnemen van de groep vreemdelingen die in het bezit is geweest van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf wil het kabinet de situatie voorkomen dat vreemdelingen die na afwijzing in eerste aanleg van hun verblijfsaanvraag van rechtsmiddelen gebruik hebben gemaakt om hun verblijf in Nederland te verlengen in een betere positie worden gebracht dan vreemdelingen die, nadat de overheid hun aanvankelijk een tijdelijk verblijfsrecht had verleend, zich door de aanwending van rechtsmiddelen hebben verzet tegen de beëindiging van dat verblijfsrecht.

Er is voor gekozen om ambtshalve te toetsen. Het indienen van een aanvraag om een verblijfsvergunning om (alsnog) in aanmerking te komen voor deze regeling is zinledig. De asielaanvraag moet nog openstaan, en dat kan niet met terugwerkende kracht worden bewerkstelligd door het indienen van een aanvraag. Op aanvragen om een verblijfsvergunning die desondanks na de inwerkingtreding van deze regeling worden ingediend, met het doel alsnog in aanmerking te komen, is het reguliere vreemdelingenrecht onverkort van toepassing (MVV-vereiste, legesvereiste en dergelijke). Bij asielaanvragen zal een aanvraag zonder nieuwe feiten en omstandigheden worden aangemerkt als een herhaalde aanvraag overeenkomstig het bepaalde in hoofdstuk C5/25 Vreemdelingencirculaire 2000).

Het betreft een eenmalige regeling, die slechts tot en met 31 december 2003 in werking is.

De in dit TBV opgenomen beleidsregels laten de inherente afwijkingsbevoegdheid van de Minister uiteraard onverlet.

### 3. Voorwaarden

Om voor de eenmalige regeling in aanmerking te komen gelden de volgende voorwaarden:

1. de vreemdeling moet vóór of op 27 mei 1998 een eerste asielaanvraag hebben ingediend;
2. de vreemdeling moet op 27 mei 2003 in afwachting zijn van een definitieve beslissing omtrent deze eerste asielaanvraag;
3. de vreemdeling heeft vanaf de indiening van deze eerste asielaanvraag tot en met 27 mei 2003 onafgebroken in Nederland verbleven;
4. er mag geen sprake zijn van één of meerdere van de volgende contra-indicaties;
  - a) de vreemdeling vormt een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid;
  - b) er zijn onjuiste gegevens verstrekt dan wel gegevens achtergehouden, terwijl de achtergehouden gegevens tot afwijzing van de aanvraag zouden hebben geleid;
  - c) er bestaan ernstige twijfels over de identiteit van de vreemdeling; en



5. de verblijfsvergunning wordt verleend, indien de vreemdeling alle lopende verblijfsrechtelijke procedures intrekt.

Ad 1: asielaanvraag voor of op 27 mei 1998 ingediend

Deze voorwaarde volgt rechtstreeks uit het Hoofdlijnenakkoord. De datum van 27 mei 1998 is gekozen omdat de doelgroep voor deze regeling met het aantreden van het kabinet op 27 mei 2003 reeds (langer dan) vijf jaar in Nederland verbleef.

Ad 2: Op 27 mei 2003 in afwachting zijn van een definitieve beslissing omtrent de eerste verblijfsvergunning asiel

De asielzoeker moet op 27 mei 2003 in afwachting zijn van een definitieve beslissing omtrent de eerste verblijfsvergunning asiel. Hierbij kunnen twee situaties worden onderscheiden:

- a) op de eerste aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel is nog geen beslissing genomen, of de beslissing is nog niet in rechte onaantastbaar geworden;
- b) de voorwaardelijke vergunning tot verblijf is ingetrokken dan wel de aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur van de voorwaardelijke vergunning tot verblijf is afgewezen, en deze beslissing is nog niet in rechte onaantastbaar geworden.

Door de gekozen definitie komen vreemdelingen die voor of op 27 mei 2003 uitgeprocedeerd of illegaal zijn niet in aanmerking voor de eenmalige regeling. Ook vreemdelingen, die weliswaar rechtmatig in Nederland verblijven, maar op 27 mei 2003 niet meer in afwachting waren van een definitieve beslissing omtrent een verblijfsvergunning, zoals vreemdelingen tegen wier uitzetting beletselen bestaan als bedoeld in artikel 45, lid 4 en 64 Vreemdelingenwet 2000 (vertrekmoratorium of gezondheidstoestand), vallen niet onder deze regeling.

Het gaat daarbij immers niet om een toelatingsprocedure, maar om een uitzettingsbelemmering. Indien de beslissing in rechte onaantastbaar is geworden, maar de vreemdeling bevindt zich in een vertrekprocedure, wordt niet aan deze voorwaarde voldaan.

Ad 3: onafgebroken verblijf in Nederland vanaf de indiening van de eerst asielaanvraag tot en met 27 mei 2003

Onder de regeling vallen asielzoekers, die meer dan vijf jaren onafgebroken in Nederland hebben verbleven. Het gaat bij deze groep om langdurig in Nederland verblijvende asielzoekers. Indien uit het dossier blijkt - middels daartoe strekkende documenten, zoals een model M100 of de voorloper daarvan - dat de vreemdeling in de peelperiode zich aan het toezicht heeft onttrokken, uit Nederland is vertrokken, teruggekeerd naar het land van

herkomst, doorgemigreerd naar een derde land, verwijderd, uitgezet of uitgeleverd, dan is er geen sprake van onafgebroken verblijf. De vreemdeling valt dan niet onder de regeling. Asielzoekers, die met toestemming van de Nederlandse overheid Nederland tijdelijk hebben verlaten, worden geacht wel onafgebroken verblijf te hebben.

#### Ad 4a: Gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid

Voor de toepassing van deze grond is het beleid bij eerste verblijfsaanvaarding van artikel 3.77 en 3.78 Vreemdelingenbesluit 2000 en hoofdstuk B1/2.2.4 Vreemdelingencirculaire 2000 onverkort van toepassing. Het betreft hier een ambtshalve toets voor een regulier verblijfsvergunning.

#### Ad 4b: Onjuiste gegevens

Indien eerder in de procedure is vastgesteld dat er onjuiste gegevens zijn verstrekt dan wel gegevens zijn achtergehouden, wordt niet voldaan aan de criteria die gelden in het kader van deze regeling. Zie hoofdstuk C1/5.2.3 Vreemdelingencirculaire 2000 voor toepassing van deze grond.

Gebruikmaking of het in bezit hebben van valse of vervalste documenten wordt tegengeworpen indien dat is vastgesteld in een individueel ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken, de Koninklijke Marechaussee of het Bureau Documenten, een proces-verbaal of een veroordeling.

#### Ad 4c: Twijfel over identiteit

Indien eerder in de procedure is vastgesteld dat er ernstige twijfels bestaan over de identiteit van de vreemdeling, wordt niet voldaan aan de criteria die gelden in het kader van deze regeling. Deze grond is bijvoorbeeld van toepassing indien de vreemdeling zich heeft bediend van verschillende personalia (pseudoniemen) en ten aanzien van geen van deze personalia authentieke documenten heeft overgelegd.

#### Ad 5: Intrekken lopende verblijfsrechtelijke procedures

Wanneer wordt vastgesteld dat de asielzoeker aan de onder 1 tot en met 4 genoemde voorwaarden voldoet, wordt hem schriftelijk de keuze voorgelegd een verblijfsvergunning te verkrijgen op grond van deze regeling dan wel de uitkomst van de nog lopende verblijfsrechtelijke procedure(s) af te wachten. De keuze is éénmalig, dat wil zeggen dat indien de asielzoeker kiest voor het continueren van de lopende procedure(s), hij bij een negatieve uitkomst van deze procedures niet alsnog in aanmerking kan worden gebracht voor een vergunning op basis van de regeling.

De asielzoeker krijgt een periode van twee weken om zijn verblijfsrechtelijke procedure in te trekken.

#### 4. Ambtshalve verlening

Gelet op de gekozen criteria is een aanvraag van de betrokken asielzoeker niet vereist. Daarom is besloten om ambtshalve te toetsen of een asielzoeker in aanmerking komt voor de eenmalige regeling. Deze ambtshalve verlening vindt plaats op grond van artikel 3.6 onder b Vreemdelingenbesluit 2000.

##### 4.1 Toetsvolgorde

Allereerst wordt gezien of de asielzoeker in aanmerking komt voor de eenmalige regeling. Indien de lopende procedures worden ingetrokken, dan volgt verlening van de verblijfsvergunning.

Als niet aan de voorwaarden van de regeling wordt voldaan, waaronder begrepen het niet intrekken van de lopende procedure(s), dan wordt de openstaande verblijfsprocedure conform de geldende wet- en regelgeving afgehandeld, inclusief de inherente afwijkingsbevoegdheid.

##### 4.2 Afhankelijke gezinsleden

###### 4.2.1 Doelgroep

Onder voorwaarden kunnen afhankelijke gezinsleden eveneens in het kader van deze regeling het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd.

Als afhankelijke gezinsleden worden in dit verband aangemerkt:

- echtgenoten en (geregistreerde) partners en hun respectievelijke minderjarige

(voor-)kinderen;

- de meerderjarige kinderen die feitelijk behoren en reeds in het land van herkomst behoorden tot het gezin (art. 3.24, onder a, Vreemdelingenbesluit 2000).

In de situatie dat een minderjarig kind wel aan de voorwaarden voldoet maar één of meer overige gezinsleden niet, komen tevens in aanmerking:

- de (stief/pleeg)ouders van het kind;

- de minderjarige (stief)broers en zussen van het kind;

- de meerderjarige broers en zussen die feitelijk behoren en reeds in het land van herkomst behoorden tot het gezin van bedoelde ouders.

Voor de wijze waarop de familierechtelijke relatie en het feitelijk behoren tot het gezin wordt aangetoond wordt verwezen naar hoofdstuk C1/4.6 en C5/23 Vreemdelingencirculaire 2000. Teneinde misverstanden te voorkomen wordt benadrukt dat - in het kader van deze regeling - officiële documenten, waarmee de familierechtelijke relatie wordt aangetoond, niet gelegaliseerd en/of geverifieerd behoeven te zijn door de Minister van Buitenlandse Zaken. Er behoeft voorts, in tegenstelling tot hetgeen is opgenomen in hoofdstuk C1/4.6 Vreemdelingencirculaire 2000 geen geldig document voor grensoverschrijding te worden overgelegd.

#### 4.2.2 Specifieke voorwaarden voor afhankelijke gezinsleden

a. Afhankelijke gezinsleden in vorenvermelde zin, die op het moment van de beslissing ten minste drie jaren in afwachting zijn van een definitieve beslissing op hun asielaanvraag, kunnen in het kader van deze regeling ambtshalve in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd als zij voldoen aan de volgende voorwaarden:

1. de afhankelijke gezinsleden moeten op 27 mei 2003 in Nederland en op dat moment in afwachting zijn van een definitieve beslissing omtrent een verblijfsvergunning asiel;
2. de afhankelijke gezinsleden moet alle lopende procedures intrekken.

b. Afhankelijke gezinsleden in vorenvermelde zin, die op het moment van de beslissing niet ten minste drie jaren in afwachting zijn van een definitieve beslissing op hun asielaanvraag, kunnen in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd in het kader van gezinshereniging als zij voldoen aan de volgende voorwaarden:

1. De afhankelijke gezinsleden moeten op 27 mei 2003 in Nederland en op dat moment in afwachting zijn van een definitieve beslissing omtrent een verblijfsvergunning asiel;
2. De afhankelijke gezinsleden moeten alle lopende procedures intrekken. Zoals hieronder wordt toegelicht, dient deze categorie een aanvraag in te dienen tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier. Deze aanvraag behoeft vanzelfsprekend niet te worden ingetrokken;
3. Zij dienen te voldoen aan de toelatingsvoorwaarden zoals omschreven in hoofdstuk C1/4.6 en C5.23 Vreemdelingencirculaire 2000, afgezien van de nareistermijn. Er hoeft, in tegenstelling tot hetgeen staat vermeld in hoofdstuk C1/4.6 Vreemdelingencirculaire 2000, geen geldig document voor grensoverschrijding te worden overgelegd. De betrokkenen worden vrijgesteld van het mvv-vereiste op grond van artikel 3.71, vierde lid, Vreemdelingenbesluit 2000.

Gezien de ratio van de regeling kan het alleen gaan om gezinsleden die in onzekerheid verkeren omtrent de definitieve beslissing op een ingediende aanvraag om een verblijfsvergunning. Voor de toelating van gezinsleden die geen openstaande aanvraag hebben of die buiten Nederland verblijven, is het reguliere gezinsherenigingsbeleid onverkort van toepassing.

#### 5. Aard van de verblijfsvergunning

Aan asielzoekers als bedoeld onder 4.2.2 onder a, die voldoen aan de voorwaarden van de regeling wordt een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier verleend voor de duur van vijf jaren.

Deze verblijfsvergunning wordt op grond van artikel 3.6 onder b, Vreemdelingenbesluit 2000 ambtshalve verleend onder een beperking als bedoeld in artikel 3.4, derde lid, Vreemdelingenbesluit 2000. De verblijfsvergunning behelst een naar zijn aard niet-tijdelijk doel en kan aanspraken opleveren op een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd regulier als bedoeld in artikel 20 Vreemdelingenwet 2000.

Hierbij wordt aangetekend dat een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd alleen zal worden afgewezen indien de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid, zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft gevestigd of onjuiste gegevens heeft verstrekt, zoals bedoeld in artikel 21 eerste lid, onder b tot en met e, Vreemdelingenwet 2000.

Aan asielzoekers die als gezinslid bedoeld in 4.2.2 onder b, op afhankelijke gronden in aanmerking komen voor verblijf, kan niet ambtshalve een verblijfsvergunning op basis van artikel 3.6, onder b, Vreemdelingenbesluit 2000 worden verleend, indien zij op het moment van de beslissing nog niet tenminste drie jaren in afwachting zijn van een definitieve beslissing op hun asielaanvraag.

Daarom geldt voor die specifieke categorie dat aan hen slechts op hun daartoe strekkende aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd een verblijfsvergunning kan worden verleend. Aangezien het een eenmalige regeling betreft, die slechts tot en met 31 december 2003 in werking is, dient deze verblijfsaanvraag uiterlijk op die datum te zijn ingediend. De betreffende gezinsleden worden aangeschreven met de mededeling dat zij in de gelegenheid worden gesteld voor de genoemde datum een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier in te dienen. Het is zinledig om op eigen initiatief aanvragen in te dienen.

De geldigheidsduur van de te verlenen vergunning bedraagt conform artikel 3.57 Vreemdelingenbesluit 2000 één jaar; voor minderjarigen bedraagt de geldigheidsduur van de te verlenen vergunning vijf jaar (artikel 3.58 Vreemdelingenbesluit 2000).

#### 6. Ingangsdatum, beperking, arbeidsmarktaantekeningen en voorschriften

De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier wordt verleend met als ingangsdatum de datum waarop de regeling in werking is getreden. De verblijfsvergunning wordt verleend onder de beperking verband houdend met het verblijfsdoel: 'verblijf op grond van de eenmalige regeling volgend uit het Hoofdlijnenakkoord'. Op het te verstrekken verblijfsdocument komt de beperking te staan: 'verblijf conform beschikking Minister'. De arbeidsmarktaantekening luidt:

'Arbeid vrij toegestaan. Een TWV is niet vereist'.

Aan vreemdelingen die op grond van de laatste alinea onder punt 5 een aanvraag hebben ingediend, wordt een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd verleend met als ingangsdatum de datum van de aanvraag, gelet op artikel 26 Vreemdelingenwet 2000.

#### 7. Tot slot

Deze regeling treedt in werking de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en geldt tot en met 31 december 2003."

5. Uitspraken van de rechtbank 's-Hertogenbosch van 4 november 2004 AWB 04/27259 en AWB 04/27261

"Gelet op het vorenstaande ziet de rechtbank zich derhalve in de eerste plaats gesteld voor de vraag of de brief van 16 oktober 2003 kan worden beschouwd als een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb.

Dienaangaande overweegt de rechtbank als volgt.

In Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV) 2003/38 van 2 oktober 2003 staat vermeld dat het kabinet op 29 augustus 2003 een eenmalige regeling heeft goedgekeurd voor asielzoekers, die langdurig in Nederland hebben verbleven (TK 2002-2003, 19 637, nr. 754). Deze regeling was aangekondigd in het Hoofdlijnenakkoord van het huidige kabinet. In dit TBV zijn vervolgens de voorwaarden om voor de Eenmalige regeling voor asielzoekers in aanmerking te komen uitgewerkt. Daarbij is opgemerkt dat het van belang is dat het om een ambtshalve toets gaat en het zinledig is om een aparte aanvraag in te dienen.

Naar het oordeel van de rechtbank kan uit TBV 2003/38 worden opgemaakt dat verweerder het indienen van een aparte aanvraag weliswaar zinledig acht maar dit laat onverlet dat het niet onmogelijk is om een aanvraag in te dienen voor verlening van een verblijfsvergunning op grond van de Eenmalige regeling voor asielzoekers. Verweerder heeft dit ook erkend. In zoverre bestaat er geen verschil met aanvragen om andere verblijfsvergunningen regulier voor bepaalde tijd die op grond van artikel 3.6 van het Vb 2000 eveneens ambtshalve worden verleend.

Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 16 januari 2004 (JV 2004/84), naar welke uitspraak ook door eiser is verwezen, kan voorts worden afgeleid dat in een aanvraag moet worden aangegeven krachtens welke van de aan de minister bij of krachtens de Vw 2000 toegekende bevoegdheden verzocht wordt een besluit te nemen.

Als het gaat om verlening van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 van de Vw 2000 is verder vereist dat wordt aangegeven op welk onderdeel van de in artikel 3.4, eerste respectievelijk derde lid, van het Vb 2000 bedoelde beperkingen een beroep wordt gedaan. Naar het oordeel van de rechtbank is dat in casu gebeurd. Zo is namens eisers specifiek aan verweerder verzocht ambtshalve een verblijfsvergunning te verlenen op grond van de Eenmalige regeling volgend uit het Hoofdlijnenakkoord als neergelegd in het TBV 2003/38 (hierna: het TBV). In paragraaf 6 van het TBV staat met zoveel woorden vermeld dat de verblijfsvergunning wordt verleend onder de beperking verband houdend met het verblijfsdoel: "verblijf op grond van de eenmalige regeling volgend uit het Hoofdlijnenakkoord". Verder staat vermeld dat op het te verstrekken verblijfsdocument de beperking komt te staan: "verblijf conform beschikking Minister", daarmee doelend op toepassing van de bevoegdheid ex artikel 3.4, derde lid, van het Vb 2000. Eisers hebben in hun aanvraag aangegeven dat er zich ten aanzien van hen geen contra-indicaties voordoen als bedoeld in paragraaf 3, onderdeel 4a, van het TBV. Bij brief van 15 januari 2004 hebben eisers aangevoerd dat zij (ook overigens) aan de voorwaarden voor verlening van een dergelijke verblijfsvergunning voldoen. Om een mogelijk misverstand bij verweer op dat op dat punt weg te nemen hebben eisers aangegeven dat zij op 27 mei 2003 nog in afwachting waren van een definitieve beslissing op hun asielaanvragen en dat aldus zij voldoen aan de in paragraaf 3, onderdeel 2, het TBV genoemde voorwaarde om voor de Eenmalige regeling in aanmerking te komen.

Gelet op het vorenstaande is de rechtbank dan ook van oordeel dat de brief van 16 oktober 2003 is te beschouwen als een verzoek van belanghebbenden om een bepaald, naar strekking geduid besluit te nemen. Daarmee is in casu sprake van een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb waarop verweerder gehouden was een beslissing te nemen.

Voor zover verweerder van mening is dat de aanvraag van eisers, zoals overigens eerst ter zitting is aangevoerd, niet voldoet aan de in de vreemdelingenwetgeving neergelegde vormvereisten, is de rechtbank van oordeel dat het terzake op de weg van verweerder had gelegen om eisers conform artikel 4:5 van de Awb en de toelichting daarop in de gelegenheid te stellen om de aanvraag binnen een daartoe gestelde termijn aan te vullen.

Nu de brief van eisers van 16 oktober 2003 dient te worden aangemerkt als een aanvraag in de zin van artikel 1:3 van de Awb diende verweerder daarop ingevolge het bepaalde in artikel 25, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 binnen zes maanden een besluit te nemen. De brieven van eisers van 15 januari 2004 en 25 mei 2004 - met de

laatstgenoemde datum derhalve van na het verstrijken van de beslistermijn - dienen in dat opzicht te worden aangemerkt als bezwaarschriften tegen het niet tijdig nemen van een besluit op de ingediende aanvragen. In deze bezwaarschriften zijn evenwel ook inhoudelijke gronden aangevoerd. De schriftelijke reacties van verweerder van 28 mei 2004 dienen dan ook te worden aangemerkt als besluiten op de door eisers ingediende bezwaarschriften, inhoudende de niet-ontvankelijk verklaring van de bezwaren van eisers.

De rechtbank komt tot de conclusie dat verweerder bij de bestreden besluiten van 28 mei 2004 een onjuiste toepassing heeft gegeven aan het bepaalde in artikel 1:3 van de Awb. De bestreden besluiten komen om die reden voor vernietiging in aanmerking onder gegrondverklaring van de beroepen. Verweerder zal op de door eisers ingediende bezwaarschriften nieuwe besluiten moeten nemen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen."

6. Brief van 18 maart 2005 van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Voorzitter van de Tweede kamer over de gevolgen van de uitspraak van de Raad van State inzake de zogenoemde 14-1 brieven:

"...De Afdeling heeft in 2004 een aantal uitspraken gedaan over de 14-1- brieven. De belangrijkste conclusies worden hieronder uiteengezet.

(...)

- een brief met een verzoek om met toepassing van de discretionaire bevoegdheid - al dan niet op grond van de eenmalige regeling - een verblijfsvergunning regulier te verlenen, kan een aanvraag zijn en de reactie een besluit waartegen de gebruikelijke rechtsmiddelen kunnen worden ingediend.

(...)

De uitspraak die de meest verstrekende gevolgen heeft voor de verdere afhandeling van de 14-1 dossiers is de uitspraak van 19 november 2004.

Op basis van de uitspraak van de Afdeling zullen de meeste brieven opgevat moeten worden als een aanvraag en het antwoord als een besluit waartegen rechtsmiddelen mogelijk zijn. Als gevolg van deze uitspraak moet ik de (meeste) reacties op mijn antwoord als bezwaarschrift of beroepsschrift aanmerken. In totaal zijn ca. 2350 reacties ingediend op de antwoordbrieven. Dit betekent dat er op de reacties die als bezwaarschrift moeten worden aangemerkt alsnog een beschikking op bezwaar moet worden genomen. In laatste instantie zal ook de rechter het genomen besluit op het bezwaarschrift kunnen beoordelen."