



Rapport

Datum: 2 oktober 2007

Rapportnummer: 2007/211

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst de behandeling van zijn aanvraag van 28 juni 2006 om verlenging van zijn verblijfsvergunning, met toepassing van artikel 25, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000, voor een termijn van zes maanden heeft verlengd vanwege het aanvragen van een advies bij het Bureau Medische Advisering.

Beoordeling

Bevindingen

1. Verzoeker bezit sinds 28 september 2004 een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder de beperking "verblijf vanwege medische nood situatie". De geldigheidsduur van deze vergunning was voor het laatst verlengd tot 28 september 2006. Op 28 juni 2006, drie maanden voor het verlopen van de oude vergunning, verzocht verzoeker om verlenging. Bij brief van 1 september 2006 liet de voormalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie weten dat eerst advies bij de medisch adviseur van het Bureau Medische Advisering (BMA) werd ingewonnen voordat er op de verlengingsaanvraag zou worden beslist. Dit advies was bij nota van dezelfde dag aangevraagd. Voorts liet de minister weten dat, omdat het BMA voor zijn advisering afhankelijk was van informatie en onderzoek door derden (waaronder de behandelaars), de beslistermijn op grond van artikel 25, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) met maximaal zes maanden werd verlengd (zie Achtergrond, onder 1.). Daarna zou zo spoedig mogelijk op de aanvraag worden beslist.
2. Zes maanden na de indiening van de aanvraag vernam verzoeker via de infolijn van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) dat het BMA-advies nog niet klaar was. Verzoeker diende hierop een klacht in bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) wegens het niet-tijdig beslissen op de aanvraag.
3. De staatssecretaris van Justitie vond de klacht ongegrond omdat de beslistermijn volgens haar nog niet voorbij was. Door de verlenging van de beslistermijn met zes maanden zou deze pas op 28 juni 2007 verlopen. Dit was verzoeker bij brief van 1 september 2006 medegedeeld, aldus de staatssecretaris.
4. Bij verzoekschrift van 25 januari 2007 wendde verzoeker zich tot de Nationale ombudsman. Volgens verzoeker is het BMA geen derde in de zin van artikel 25, tweede lid, van de Vw 2000, zodat de staatssecretaris de beslistermijn op grond van dit artikel niet met zes maanden mocht verlengen.

5. In reactie op de klacht en de vragen die de Nationale ombudsman in het verlengde daarvan had geformuleerd, liet de staatssecretaris weten dat het BMA geen derde is in de zin van artikel 25, tweede lid, van de Vw 2000, maar een onderdeel van het Ministerie van Justitie. Dit betekende volgens haar echter niet dat de beslistermijn niet met zes maanden kon worden verlengd als het BMA om advies was gevraagd. Het BMA is immers afhankelijk van informatie van derden, zoals de behandelaars van de betrokkene, vertrouwensartsen, medische beroepsbeoefenaren in het land van herkomst en SOS International om een advies uit te brengen. Ook bij verzoeker was dit het geval. Hierdoor was een verlenging van de beslistermijn wegens inschakeling van het BMA in overeenstemming met artikel 25, tweede lid, van de Vw 2000, aldus de staatssecretaris.

6. De staatssecretaris liet voorts weten dat als het BMA om advies wordt gevraagd terwijl de wettelijke beslistermijn van een aanvraag (bijna) is verstreken, er in de nota waarmee het advies wordt aangevraagd wordt opgenomen wat de uiterste datum is waarop het advies door de IND moet zijn ontvangen. Over het algemeen is dit twee weken voordat de wettelijk beslistermijn verstrijkt. Als deze termijn al is verstreken, dan wordt de datum gezet op drie maanden na de datum waarop het advies wordt aangevraagd. In het geval de uiterste termijn door het BMA niet wordt gehaald, dan wordt de IND op de hoogte gesteld door middel van een zogeheten tussenbericht dat per e-mail wordt verstuurd. Als dit tussenbericht niet wordt ontvangen, wordt er door de IND direct per e-mail gerappelleerd. Daarna wordt maandelijks per e-mail gerappelleerd.

7. Omdat de beslissing op de aanvraag ruim binnen de verlengde termijn was genomen, vond de staatssecretaris dat in het geval van verzoeker voldoende voortvarend was gehandeld. Zij achtte de klacht daarom ongegrond. Ten slotte merkte de staatssecretaris nog op dat de beslissing om artikel 25, tweede lid, van de Vw 2000 toe te passen bij brief van 1 september 2006 gemotiveerd aan verzoeker kenbaar was gemaakt. Dit was gedaan zodat verzoeker hiertegen een rechtsmiddel kon aanwenden indien hij zich niet kon verenigen met het genomen besluit. Verzoeker had hiervan echter geen gebruik gemaakt.

8. In een nadere reactie gaf verzoeker opnieuw aan dat de beslistermijn niet zonder meer kon worden verlengd op grond van artikel 25, tweede lid, van de Vw 2000 in verband met het aanvragen van een advies bij BMA. Daarnaast gaf hij aan dat in zijn geval beide door de staatssecretaris genoemde uiterste data waarop een advies van BMA moest zijn ontvangen, niet waren gehaald. Het rappelleren per e-mail was volgens hem weinig effectief.

Beoordeling

9. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Dit betekent dat een bestuursorgaan direct bij ontvangst van de aanvraag moet inschatten welke stappen nodig zijn voor de behandeling van die aanvraag, en ervoor zorgt dat deze stappen ook snel worden genomen.

10. Dit houdt in dat de IND bij ontvangst van een aanvraag om verlenging van een verblijfsvergunning om medische redenen, meteen moet onderkennen in welk geval het BMA om advies moet worden gevraagd, en dit advies dan ook snel vraagt. De IND moet er namelijk rekening mee houden dat het BMA tijd nodig heeft voor het uitbrengen van een advies.

Op zichzelf is denkbaar dat het BMA aan de IND laat weten dat het uitbrengen van het advies niet mogelijk is binnen de streeftijd van drie maanden. Dit kan het geval zijn wanneer de derde aan wie het BMA om informatie heeft gevraagd, deze informatie niet binnen korte termijn kan verstrekken. Dat kan betekenen dat niet binnen de wettelijke termijn van zes maanden op de aanvraag kan worden beslist. Van de IND wordt in dat geval echter wel verwacht om na ontvangst van het BMA advies voortvarend te beslissen, en de beslistermijn met zoveel tijd te verlengen als daadwerkelijk nodig is voor het nemen van de beslissing. Een standaardverlenging van de beslistermijn met zes maanden, past hier niet bij.

11. Vreemdelingen, zoals verzoeker, die een verlengingsaanvraag hebben ingediend, hebben er belang bij dat het nieuwe verblijfsdocument direct aansluitend op het oude verblijfsdocument wordt afgegeven. Zonder geldig verblijfsdocument kunnen zij niet aantonen dat zij rechtmatig in Nederland verblijven. Vreemdelingen die medische zorg nodig hebben, kunnen hierdoor moeilijk een beroep doen op deze medische zorg, met alle gevolgen van dien. De IND dient oog te hebben voor de kwetsbare situatie waarin deze vreemdelingen zich bevinden en moet ervoor waken dat de behandeling van de aanvraag vanwege het inwinnen van het BMA-advies, zo min mogelijk vertraging oploopt.

Wanneer er onverhoopt toch niet binnen de wettelijke beslistermijn kan worden beslist en artikel 25, tweede lid, van de Vw 2000 van toepassing is, dient de IND verzoeker op de hoogte te stellen van de reden en de verwachte duur van de vertraging. Daarbij is van belang dat, nu de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de uitspraak van 4 april 2002 (zie Achtergrond, onder 3.) heeft bepaald dat er geen afzonderlijke rechtsgang openstaat tegen de toepassing van dit artikel, de IND via een adequaat en snel rappelsysteem zorgt dat de verlenging van de termijn tot een minimum beperkt blijft. Het rappelleren dient daarom niet alleen per e-mailbericht plaats te vinden, maar ook bijvoorbeeld per telefoon.

12. Uit de stukken is gebleken dat verzoeker de verlengingsaanvraag van de verblijfsvergunning drie maanden vóór het verstrijken van de geldigheidsduur bij de IND had ingediend. De IND had echter niet direct onderkend dat een BMA-advies noodzakelijk was voor de beslissing op de aanvraag. Het BMA werd pas na twee maanden ingeschakeld. De resterende vier maanden van de wettelijke beslistermijn zou echter voldoende moeten zijn voor het inwinnen van advies bij het BMA en het nemen van een beslissing op de aanvraag. De Nationale ombudsman is dan ook van oordeel dat er ten tijde van het opvragen van het BMA-advies niet kon worden vastgesteld dat de wettelijke

beslistermijn niet zou worden gehaald. Voor een (standaard) verlenging van de beslistermijn met zes maanden was dan ook geen grond.

13. Zoals later bleek, lukte het het BMA niet om binnen de streeftermijn advies uit te brengen. De informatie die het BMA bij derden had opgevraagd werd na drie maanden en vier dagen ontvangen. Dit was binnen de wettelijke beslistermijn. Het duurde echter nog twee maanden voordat het BMA advies uitbracht. De reden van de vertraging was dan ook niet dat het BMA geen advies kon uitbrengen omdat de derden nog geen informatie hadden verstrekt. De reden was gelegen in de traagheid waarmee het BMA het advies ter hand had genomen na ontvangst van de informatie van derden. Nu het BMA zelf geen derde is in de zin van artikel 25, tweede lid, van de Vw 2000, levert ook deze gang van zaken geen grond op voor een verlenging van de beslistermijn op grond van dit artikel. De staatssecretaris handelde aldus in strijd met het vereiste van voortvarendheid.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

14. Met betrekking tot de reactie van de staatssecretaris dat verzoeker rechtsmiddelen kon aanwenden tegen de beslissing ex artikel 25, tweede lid, van de Vw 2000 als hij het met die beslissing niet eens was, merkt de Nationale ombudsman ten overvloede op dat dit, zoals uit de eerder genoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 april 2002 blijkt, niet mogelijk is. Aangezien de tekst van de Vreemdelingencirculaire 2000 in overeenstemming is met deze uitspraak (zie Achtergrond, onder 2.), gaat de Nationale ombudsman ervan uit dat de reactie van de staatssecretaris op dit punt een kennelijke verschrijving betreft.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de IND, is gegrond wegens schending van het vereiste van voortvarendheid.

AANBEVELING

De Nationale ombudsman geeft de staatssecretaris in overweging om in die gevallen waarin artikel 25, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 van toepassing is:

de wettelijke beslistermijn niet standaard met zes maanden te verlengen, maar met zoveel tijd te verlengen als nodig is voor het nemen van de beslissing;

verzoeker op de hoogte te stellen van de reden en de verwachte duur van de vertraging;

een adequaat en snel rappelsysteem te onderhouden zodat de verlenging van de termijn ook daadwerkelijk tot een minimum wordt beperkt.

Onderzoek

Op 29 januari 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer T. via zijn gemachtigde, mevrouw mr. S. Goudsmit, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

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

In het kader van het onderzoek werd de staatssecretaris van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

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

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

Verzoeker en de staatssecretaris van Justitie deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Informatieoverzicht

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

brief van de voormalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van

1 september 2006;

brief van verzoeker van 11 januari 2007;

reactie van de staatssecretaris van Justitie van 16 januari 2007;

verzoekschrift van 25 januari 2007;

reactie van de staatssecretaris van Justitie van 21 mei 2007;

reactie van verzoeker van 20 juni 2007.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Vreemdelingenwet 2000

Artikel 25 Vw 2000

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

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

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

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

Artikel 42 Vw 2000

“1. Op de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, dan wel een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 33, wordt binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag een beschikking gegeven.

(...)

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

2. Vreemdelingencirculaire 2000

B1/9.7.3.

“De beschikking op de aanvraag moet worden gegeven uiterlijk binnen zes maanden (zie artikel 25, eerste lid, Vw). Dat geldt zowel voor de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning (voor bepaalde tijd of onbepaalde tijd), alsook voor de aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur of tot het wijzigen van de verblijfsvergunning (voor

bepaalde tijd).

(...)

In die periode van zes maanden moeten alle handelingen hebben plaatsgevonden die tot een deugdelijke beslissing leiden en moet de beslissing zijn genomen.

(...)

De wettelijke beslistermijn van zes maanden kan ten hoogste voor zes maanden worden verlengd, indien advies of onderzoek door derden of het OM nodig is (zie artikel 25, tweede lid, Vw). Van de mogelijkheid om de beslistermijn te verlengen, wordt zo terughoudend mogelijk gebruikgemaakt.

Verlenging is slechts mogelijk, indien het gaat om onderzoek door derden dat voor de beoordeling van de aanvraag nodig is. Onder derden wordt hierbij verstaan: personen die geen aanwijzingen van de Minister in acht behoeven te nemen terzake van het door hen te verrichten onderzoek, alsmede het OM. Naast het OM (in strafrechtelijke procedures) valt in elk geval te denken aan ministeries als BuZa, Financiën, EZ, SZW, OCW, VWS en aan externen die medisch onderzoek verrichten (via BMA) of anderszins (bijvoorbeeld DNA-onderzoek) advies uit moeten brengen. De ambtenaren van de politie die onderzoek verrichten, worden niet aangemerkt als derden; zij dienen aanwijzingen van de Minister in acht te nemen.

(...)

Bij de kennisgeving van de verlenging van de beslistermijn wordt aangegeven waarom de beslistermijn wordt verlengd. Tevens wordt aangegeven dat tegen de verlenging geen bezwaar kan worden gemaakt."

3. Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 april 2002 (JV 2002,170).

"2.2.1 (...) Het opschorten van de beslistermijn [met maximaal zes maanden op grond van artikel 42, vierde lid Vw 2000; N.O.] strekt slechts ter voorbereiding van het op de aanvraag te nemen besluit. Dat appellante, zoals zij stelt, langer in onzekerheid verkeert over het lot van haar aanvraag, brengt niet met zich dat zij door dat uitstel rechtstreeks in haar belang is getroffen in de zin van voormeld artikel 6.3, eerste lid. Mitsdien is geen sprake van een besluit, waartegen afzonderlijk rechtsmiddelen kunnen worden aangewend."