



Rapport

Datum: 7 november 2003
Rapportnummer: 2003/403

Klacht

Verzoekers, Palestijnse asielzoekers, klagen over de lange duur van de behandeling door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het bezwaarschrift van 1 februari 1999 tegen het niet-tijdig beslissen op hun aanvraag van 19 mei 1998 om verlening van een verblijfsvergunning. Verzoekers klagen er in dit verband met name over dat door de lange duur van de behandeling door de IND de medische adviezen uitgebracht door het Bureau Medische Advisering (BMA) hun actualiteitswaarde hebben verloren, waardoor de IND het BMA driemaal heeft verzocht een medisch advies uit te brengen.

Beoordeling

1. Termijnen in het bestuursrecht zijn voor de belanghebbenden doorgaans fatale termijnen. Uit een oogpunt van een op dit punt na te streven gelijkheid tussen overheid en burger en van de geloofwaardigheid van de overheid behoren bestuursorganen zich evenzeer strikt gebonden te achten aan wettelijke voorschriften inzake voor hen geldende termijnen. Dit geldt te meer wanneer de desbetreffende wettelijke voorschriften (enige) ruimte bieden voor het verlengen van de duur van de besluitvorming.
2. Het voorgaande betekent dat de behandeling van bezwaarschriften dient plaats te vinden binnen de wettelijk gestelde termijnen. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie dient ingevolge artikel 7:10, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb, zie Achtergrond onder 1.) te beslissen binnen zes weken dan wel tien weken (in geval een adviescommissie is ingesteld) na ontvangst van het bezwaarschrift, dit behoudens opschorting van de termijn in verband met verzuimherstel. Op grond van het derde lid van artikel 7:10 Awb kan de beslissing voor ten hoogste vier weken worden verdaagd. De IND dient daarvan schriftelijk mededeling te doen aan de indiener van het bezwaarschrift. Verder uitstel is op grond van artikel 7:10, vierde lid van de Awb alleen mogelijk met instemming van de indiener.
3. Verzoekers dienden op 1 februari 1999 een bezwaarschrift in wegens het niet-tijdig beslissen op de aanvraag om verlening van een vergunning tot verblijf op humanitaire gronden en voor medische behandeling. Bij beschikking van 25 november 2002 is op de bezwaarschriften beslist. De behandeling van de bezwaarschriften heeft drie jaar en ruim negen maanden geduurd. De wettelijke beslistermijn is daarmee in verregaande mate overschreden. Reeds daarom is de gedraging niet behoorlijk. De door de minister aangedragen argumenten waarom de behandeling zoveel vertraging heeft opgelopen, kunnen deze vertraging wel verklaren maar niet rechtvaardigen.
4. Ter verklaring voor de lange duur van de behandeling is het capaciteitsprobleem aangevoerd dat is ontstaan door enerzijds de verhoogde instroom van aanvragen en anderzijds de toegenomen noodzaak en mogelijkheden om onderzoek te verrichten naar

de verschillende aspecten van een aanvraag. Daarbij kwam dat in de onderhavige zaak een onderzoek door het Bureau Medische Advisering (BMA) noodzakelijk was.

5. Het BMA heeft in deze zaak viermaal advies uitgebracht.

Het eerste advies is uitgebracht op 16 december 1999; er was om gevraagd op 23 september 1998. Het uitbrengen van dit advies heeft een jaar en bijna drie maanden geduurd. Vervolgens zijn verzoekers ruim vijf maanden later, op 30 mei 2000, gehoord door de ambtelijke commissie. Dit gehoor vormde aanleiding tot een nieuw verzoek om advies aan het BMA dat ruim zes maanden later, op 21 december 2000, is uitgebracht. Daarna is de zaak blijven liggen tot verzoekers gemachtigde op 18 oktober 2001 opnieuw aan de bel trok door middel van het indienen van een klacht bij de IND.

Het advies van 21 december 2000 had zijn actualiteitswaarde verloren en opnieuw werd het BMA om advies gevraagd, dat vervolgens in april 2002 werd uitgebracht. Na een vierde advies van het BMA op 15 augustus 2002 heeft de IND op 25 november 2002 op het bezwaar beslist.

6. Voor de lange duur van de behandeling van de verzoeken om een medisch advies heeft de minister geen verklaring gegeven. Het wordt er dan ook op gehouden dat de grote hoeveelheid adviesaanvragen bij het BMA hiervan de oorzaak is, zoals de minister in reactie op soortgelijke klachten aan de Nationale ombudsman heeft laten weten.

Voorzover deze achterstanden ook in dit geval hebben geleid tot de lange duur van de behandeling van de verzoeken om een medisch advies, kan de minister daarvan een verwijt worden gemaakt. De gedraging is ook gelet hierop niet behoorlijk.

7. 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 een besluit om het BMA (opnieuw) om advies te vragen in een zo vroeg mogelijk stadium wordt genomen en dat tijdig wordt gerappelleerd in geval van (dreigende) overschrijding van de redelijke termijn van drie maanden waarbinnen het BMA in het algemeen advies moet kunnen uitbrengen. Hiervan is niet gebleken.

8. Dit klemt te meer daar verzoekers gemachtigde diverse malen door het indienen van klachten, die alle in het geheel gegrond werden geacht, aandacht heeft gevraagd voor de voortgang in de behandeling van het bezwaarschrift. Desondanks heeft de IND zich volstrekt niet voortvarend opgesteld in de voortgang van de behandeling van het bezwaarschrift na het uitbrengen van elk advies door het BMA. Na het uitbrengen van het advies van het BMA van 21 december 2000 is het dossier zelfs blijven liggen tot verzoekers gemachtigde tien maanden later wederom door het indienen van een klacht aan de bel trok bij de IND. Dat de adviezen van het BMA hun actualiteitswaarde verloren door het tijdsverloop is dan ook te wijten aan de inactieve opstelling van de IND in deze

zaak.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, is gegrond.

Onderzoek

Op 4 juli 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de familie A., ingediend door de heer mr. G.J. Lemmen, advocaat te Heythuysen, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, werd een onderzoek ingesteld.

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

Vervolgens werden verzoekers in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Zij maakten van deze gelegenheid geen gebruik.

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.

Verzoekers gaven binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

I. De voorgeschiedenis

1. Verzoekers, Palestijnse asielzoekers, verblijven sinds 1995 in Nederland. Zij zijn uitgeprocedeerd als asielzoekers.

Zij dienden op 11 juni 1998 een aanvraag in om verlening van een verblijfsvergunning op humanitaire gronden en voor medische behandeling.

Bij brief van 23 september 1998 verzocht de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) het Bureau Medische Advisering (BMA) om advies.

2. Op 1 februari 1999 diende verzoekers' gemachtigde een bezwaarschrift in wegens niet-tijdig beslissen op hun aanvraag. Bij brief van 26 februari 1999 werd de ontvangst van het bezwaarschrift bevestigd.

3. Bij brief van 11 mei 1999 diende de gemachtigde voor de eerste keer een klacht in bij de Nationale ombudsman over de behandelingsduur van het bezwaarschrift. De Nationale ombudsman droeg de behandeling van de klacht over aan de IND.

De IND handelde de klacht bij brief van 14 juni 1999 af. In de klachtafdoeningsbrief deelde de IND mee dat na ontvangst van het BMA-advies zo snel mogelijk op het bezwaarschrift zou worden beslist.

4. Op 19 oktober 1999 liet de IND in reactie op een brief van verzoekers' gemachtigde van 7 oktober 1999 telefonisch weten dat nog geen BMA-advies was ontvangen. Op 23 november 1999 stuurde de IND verzoekers een tussenbericht en deelde mee dat het advies binnen korte termijn gereed zou zijn. Bij nota van 16 december 1999 zond het BMA het advies in deze zaak naar de IND.

5. Bij brieven van 31 januari en 7 maart 2000 drong de advocaat aan op een spoedige beslissing. Wegens het uitblijven van een reactie diende de gemachtigde vervolgens op 6 april 2000 wederom een klacht in bij de Nationale ombudsman.

De klacht is ter behandeling overgedragen aan de IND.

In reactie op de klacht berichtte de IND verzoekers' gemachtigde op 27 april 2000 dat verzoekers op 30 mei 2000 door een ambtelijke commissie zouden worden gehoord en dat binnen zes weken na het gehoor op het bezwaarschrift zou worden beslist.

Voorafgaand aan het gehoor zond de gemachtigde op 24 en 29 mei 2000 medische informatie met betrekking tot verzoekers naar de IND.

6. Op 24 augustus 2000 liet de IND de gemachtigde weten dat er naar aanleiding van het gehoor door de ambtelijke commissie opnieuw advies aan het BMA zou worden gevraagd. De toestemmingsverklaringen die verzoekers daarvoor moesten ondertekenen, stuurde de gemachtigde op 30 augustus 2000 terug naar de IND.

7. Bij brieven van 11 en 18 oktober 2001 wees de gemachtigde de IND erop dat verzoekers in aanmerking dienden te komen voor een verblijfsvergunning op grond van het

zogenoemde driejarenbeleid. De brief van 18 oktober 2001 hield tevens een klacht in over de lange duur van de behandeling van het bezwaarschrift.

De IND deelde bij brief van 23 november 2001 in reactie op de klacht mee dat het BMA op 6 november 2001 had laten weten dat het BMA-advies van december 2000 niet gehandhaafd kon blijven. Verzoekers dienden opnieuw een toestemmingsverklaring te overleggen. Binnen vier weken na ontvangst van het BMA-advies zou worden beslist op het bezwaarschrift.

8. Alle bovengenoemde klachten werden kennelijk gegrond geacht door de IND.

II. Met betrekking tot de onderhavige klacht

1. Bij brief van 27 maart 2002 wendde verzoekers advocaat zich voor de derde maal tot de Nationale ombudsman met een klacht over de duur van de onderhavige procedure.

Deze klacht werd doorgeleid naar de IND, die daarop op 14 mei 2002 als volgt reageerde:

“...Uw klacht beoordeel ik als kennelijk gegrond omdat ik inderdaad niet binnen de wettelijke beslistermijn op de bezwaarschriften heb beslist. Voor de vertraging in de behandeling van de bezwaarschriften bied ik u en daarmee betrokkenen mijn welgemeende verontschuldiging aan.

Ik kan u thans toezeggen dat binnen 4 weken na dagtekening van deze brief een beslissing op de bezwaarschriften zal worden genomen, tenzij blijkt dat nog nadere informatie of een nader onderzoek dan wel een zitting van een ambtelijke commissie noodzakelijk wordt geacht. In dat geval zult u hiervan onder vermelding van de vervolprocedure eveneens binnen de genoemde 4 weken in kennis worden gesteld...”

2. Bij brief van 3 juni 2002 deelde de IND de gemachtigde het volgende mee:

“...Hierbij ontvangt u een kopie van de adviesnota's afkomstig van het Bureau Medische Advisering betreffende de familie A.. Naar aanleiding van deze nota's vraag ik uw aandacht voor het volgende.

Uit de uitgebrachte adviezen betreffende mevrouw A. en haar zoon (...) blijkt dat de Medisch Adviseur geen uitspraak heeft gedaan over een eventuele acute medisch noodsituatie omdat er geen machtiging was ingevuld om bij de behandelende instanties informatie in te winnen. Indien u het van belang acht dat er alsnog bij de in de nota's genoemde instanties informatie wordt ingewonnen, verzoek ik de bijgevoegde toestemmingsverklaringen in te vullen en terug te zenden.

Indien u mij de bijgevoegde toestemmingsverklaringen binnen een termijn van twee weken na verzending van deze brief ingevuld terugzendt, zal ik het Bureau Medische Advisering

verzoeken met spoed een nieuw advies uit te brengen...”

3. Bij brief van 19 juni 2002 legde de advocaat de gevraagde toestemmingsverklaringen over.

4. Bij brief van 3 juli 2002 diende verzoekers' gemachtigde voor de vierde maal een klacht in bij de Nationale ombudsman.

B. Standpunt verzoekers

Het standpunt van verzoekers is weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

1. In reactie op de klacht deelde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de Nationale ombudsman bij brief van 5 september 2002 het volgende mee:

“...De heer A. en zijn familieleden zullen worden aangeduid als “betrokkenen”.

De klacht met betrekking tot de lange behandelduur van het bezwaarschrift gericht tegen het niet tijdig beslissen op de aanvraag om een verlening van een vergunning tot verblijf, acht ik gegrond. Op het bezwaarschrift is immers niet binnen de redelijke termijn van 6 weken een beslissing genomen. Voor het feit dat het mij niet mogelijk is gebleken om binnen de redelijke termijn van 6 weken een beslissing te nemen, bied ik mijn verontschuldiging aan.

De reden voor de vertraging van de afhandeling van het namens betrokkenen ingediende bezwaarschrift hangt enerzijds samen met de verhoogde instroom van de aanvragen die zich vanaf 1997 en 1998 heeft gemanifesteerd en anderzijds de toegenomen noodzaak en mogelijkheden om onderzoek te verrichten naar de verschillende aspecten van de aanvragen.

Vorenstaande heeft de capaciteit van de betrokken instanties extra belast, hetgeen een extra vertraging in de behandeling van aanvragen om toelating heeft opgeleverd. Door het capaciteitsprobleem dat bij de IND is ontstaan, heeft zij keuzes moeten maken ten aanzien van de behandeling van zaken. Eén van die keuzes is geweest dat de aanvragen, alsook bezwaarschriften en administratief beroepschriften, zoveel mogelijk in volgorde van binnenkomst in behandeling worden genomen en worden afgehandeld. Deze maatregel is genomen na een zorgvuldige afweging van belangen, aangezien een voorrangbehandeling ten koste zou gaan van de behandeling van eerder ingediende aanvragen.

Met betrekking tot de behandelduur van het onderhavige bezwaarschrift heeft voorts een rol gespeeld dat onderzoek naar de medische situatie van de betrokkenen door het BMA

noodzakelijk was. Betrokkenen klagen met name over het feit dat door de lange duur van de behandeling door de IND de medische adviezen uitgebracht door het BMA hun actualiteitswaarde verliezen waardoor de IND het BMA driemaal heeft verzocht een medisch advies uit te brengen.

In de onderhavige procedure is inderdaad driemaal aan het BMA verzocht advies uit te brengen. Hierover wordt, aan de hand van een chronologische beschrijving, het volgende meegedeeld.

In casu is ten behoeve van betrokkenen op 16 december 1999 voor de eerste maal advies uitgebracht door het BMA. Naar aanleiding van deze adviezen is besloten betrokkenen te horen door de ambtelijke commissie. Deze zitting heeft plaatsgevonden op 30 mei 2000. Ter zitting hebben betrokkenen nieuwe medische informatie overgelegd. Deze nieuwe medische stukken zijn niet meegenomen bij de eerste beoordeling door het BMA. Om die reden is na de zitting van de ambtelijke commissie het BMA nogmaals gevraagd advies uit te brengen ten behoeve van betrokkenen, rekeninghoudend met de nieuwe medische stukken. Op 4 september 2000 is opnieuw advies aan het BMA gevraagd. Door het BMA is op 21 december 2000 voor de tweede maal advies uitgebracht. Mede door de hierboven beschreven grote aantal te behandelen bezwaarschriften, is het dossier met het medisch advies per abuis blijven liggen.

Naar aanleiding van een klacht van 18 oktober 2001 van de gemachtigde van betrokkenen, is eerst in oktober 2001 opnieuw actie ondernomen in de onderhavige procedure. In een brief van 23 november 2001 van de IND aan de gemachtigde is de eerdergenoemde klacht van gemachtigde gegrond verklaard. In deze brief is eveneens uitgelegd dat de adviezen van 21 december 2000 niet meer gehandhaafd konden blijven.

Op 5 december 2001 is om die reden voor de derde maal een advies gevraagd aan het BMA. Op 18 april 2002 heeft het BMA nieuwe adviezen uitgebracht met betrekking tot de heer A., zijn echtgenote en zijn zoon. In casu was het echter niet mogelijk om naar aanleiding van deze adviezen binnen vier weken te beslissen op het bezwaarschrift. Het BMA had namelijk geen uitspraak gedaan over een eventuele acute medische noodsituatie van de echtgenote en de zoon omdat niet alle behandelende artsen op de toestemmingsverklaringen waren ingevuld. Om die reden is de gemachtigde in de gelegenheid gesteld nieuwe toestemmingsverklaringen in te vullen. Op 25 juni 2002 zijn deze nieuwe toestemmingsverklaringen aan het BMA voorgelegd met het verzoek om met spoed een nieuw advies uit te brengen.

Het BMA heeft op 15 augustus 2002 de nieuwe adviezen verzonden naar de IND.

Derhalve kan thans worden toegezegd dat binnen 4 weken een beslissing op het bezwaarschrift zal worden genomen, tenzij blijkt dat nog nadere informatie of een nader onderzoek nodig wordt geacht. In dat geval zal de gemachtigde eveneens binnen 4 weken

in kennis worden gesteld..."

2. Daarnaast gevraagd deelde de IND op 15 april 2003 mee dat bij beschikkingen van 25 november 2002 (afwijzend) op de bezwaarschriften van verzoekers was beslist.

Achtergrond

I. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 7:10:

"1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld - binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift.

(...)

2. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan.

3. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan.

4. Verder uitstel is mogelijk voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belang kunnen worden geschaad of ermee instemmen."

2. Rapport 1999/510

Vanaf medio februari 1999 ontving de Nationale ombudsman relatief veel nieuwe klachten over de IND die (mede) samenhangen met de achterstanden bij het Bureau Medische Advisering (BMA) van de IND. In vijf individuele gevallen werd (nader) schriftelijk onderzoek ingesteld. In het rapport dat na afronding van het onderzoek werd uitgebracht, oordeelde de Nationale ombudsman onder andere:

"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 van Justitie, thans de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie) 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.

(...)

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 genoegen 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."