



Rapport

Datum: 23 juni 2004

Rapportnummer: 2004/251

Klacht

1. Verzoekster klaagt over de lange duur van de behandeling door de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Haaglanden en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van haar aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning regulier van 10 september 2001.

2. Voorts klaagt zij over de lange duur van de behandeling door de IND van het bezwaarschrift van 2 december 2002 gericht tegen de niet tijdige beslissing op de aanvraag van 10 september 2001.

3. Verzoekster klaagt verder over de wijze waarop de IND haar klacht van 15 mei 2003 bij brief van 30 juni 2003 heeft afgehandeld. Zij klaagt er in dit verband met name over dat:

- de IND haar niet overeenkomstig artikel 9:10 van de Algemene wet bestuursrecht heeft gehoord;

- uit de klachtafhandelingsbrief niet blijkt dat de IND heeft onderkend dat het bezwaarschrift is gericht tegen het niet tijdig beslissen op de aanvraag van 10 september 2001;

- de IND de verdere behandeling van haar aanvraag en bezwaarschrift afhankelijk heeft gesteld van de toezending van een ingevulde "toestemmingsverklaring medische gegevens" (model M39-A), terwijl zij deze verklaring in het kader van de behandeling van haar aanvraag al op 20 februari 2002 had toegezonden aan de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Haaglanden.

Beoordeling

I. Ten aanzien van de behandelingsduur van de aanvraag

1. Termijnen in het bestuursrecht zijn voor de belanghebbende 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. Hierbij is het nog van belang om te benadrukken dat een zorgvuldige voorbereiding van een beslissing op bijvoorbeeld een aanvraag om verlening van een vergunning tot verblijf niet aan een voortvarende behandeling van zo'n aanvraag 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.

2. Ingevolge artikel 14, eerste lid, aanhef en onder a Vreemdelingenwet 2000 (zie Achtergrond, onder 2.) dient een beschikking omtrent inwilliging van een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning te worden gegeven binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag. Dit betekent dat voorbereidende en onderzoekshandelingen die vooraf dienen te gaan aan de beschikking, zodanig voortvarend worden uitgevoerd dat zij de beslissing op een aanvraag niet vertragen.

3. Verzoekster, een vreemdelinge, klaagt over de lange duur van de behandeling van haar aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning met als doel “medische behandeling”. Zij diende deze aanvraag in op 10 september 2001 bij de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Haaglanden.

4. Uit het onderzoek door de Nationale ombudsman is gebleken dat de vreemdelingendienst verzoekster bij brief van 12 februari 2002 heeft gevraagd nadere informatie aan te leveren en dat deze informatie bij brief van 20 februari 2002 werd toegezonden. Voorts is gebleken dat de vreemdelingendienst de aanvraag op 31 oktober 2002 ter voortzetting van de behandeling heeft doorgezonden naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en dat de IND deze aanvraag op 1 november 2002 heeft ontvangen. Voorts is gebleken dat de IND na 16 mei 2003, de dag waarop de gemachtigde van verzoekster een klacht naar de IND zond, het dossier van verzoekster heeft ingedeeld op een beslismedewerker en dat de IND bij brief van 30 juni 2003 aan de gemachtigde heeft gevraagd (opnieuw) een door verzoekster ingevulde en ondertekende “Toestemmingsverklaring medische gegevens” te zenden. Ten slotte is gebleken dat op 25 september 2003 werd beslist op de aanvraag.

5. Gelet op hetgeen onder 2. is overwogen, had op 11 maart 2002 op de aanvraag moeten zijn beslist. Gelet op het doel van de gevraagde verblijfsvergunning “medische behandeling” moet het voor zowel de vreemdelingendienst als de IND voorzienbaar zijn geweest dat een zorgvuldige beslissing op de aanvraag niet genomen zou kunnen worden zonder het advies van de medisch adviseur van het Bureau Medische Advisering.

Het is daarom ook niet juist geweest dat de vreemdelingendienst pas na ruim vijf maanden om aanvullende informatie heeft gevraagd omdat, zoals de korpsbeheerder terecht heeft opgemerkt, op dat moment al voorzienbaar was dat de aanvraag niet binnen de wettelijke beslistermijn zou kunnen worden afgehandeld. Voorts is het niet juist geweest van de vreemdelingendienst om de behandeling van de aanvraag niet meteen voort te zetten na ontvangst, omstreeks 20 februari 2002, van de gevraagde informatie. Immers, reeds in de brief van 20 februari 2002 deelde de gemachtigde mee dat verzoekster wegens een ziekenhuisopname niet in staat zou zijn om op 16 maart 2002 bij de vreemdelingendienst te verschijnen.

Het heeft echter nog tot 31 oktober 2002 geduurd voordat de vreemdelingendienst de behandeling van de aanvraag overdroeg aan de IND. Niet is gebleken dat de

vreemdelingendienst in de periode tussen 20 februari 2002 en 31 oktober 2002 handelingen heeft verricht ten behoeve van een beslissing op de aanvraag van verzoekster. Hiermee is veel tijd verloren gegaan. De vreemdelingendienst is daarmee vanuit het oogpunt van een voortvarende behandeling van aanvragen tekort geschoten. Terecht oordeelde de beheerder van het regionale politiekorps Haaglanden in zijn reactie van 3 november 2003 dat de klacht over de gedraging van de vreemdelingendienst op dit punt gegrond was.

6. Uit het onderzoek is verder gebleken dat de IND de aanvraag op 1 november 2002 heeft ontvangen. Voorts wordt uit de reactie van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 10 oktober 2003 afgeleid dat de IND tot 30 juni 2003, de dag waarop de IND om een nieuwe "Toestemmingsverklaring medische gegevens" vroeg, niets met de aanvraag heeft gedaan. De toedeling van het dossier van verzoekster op 16 mei 2003 aan een beslismedewerker kan in dit verband niet worden aangemerkt als een substantiële stap op weg naar een beslissing. Ten slotte is uit het onderzoek op dit punt gebleken dat de behandeling van de aanvraag in de periode van 14 juli 2003, de dag waarop de door de IND op 30 juni 2003 gestelde termijn ongebruikt verstreek, tot 25 september 2003, de dag waarop werd beschikt op de aanvraag, opnieuw stil heeft gelegen. Dit is niet juist geweest. De IND is daarmee vanuit het oogpunt van een voortvarende behandeling van aanvragen tekort geschoten.

7. De minister heeft in haar reactie van 23 januari 2004 laten weten dat het achterwege blijven van de behandeling van de aanvraag van verzoekster (deels) te wijten was geweest aan een combinatie van een beperkte beslis capaciteit in combinatie met het grote aantal te behandelen zaken. Dit vormt weliswaar een verklaring voor de opgetreden vertraging, maar geen rechtvaardiging daarvoor.

8. Tenslotte dienden de vreemdelingendienst en de IND verzoekster vóór het verstrijken van de wettelijke beslistermijn door middel van een tussenbericht en op eigen initiatief in te lichten over de voortgang van de behandeling van haar aanvraag. Dit betekent dat het op de weg van de vreemdelingendienst had gelegen om verzoekster omstreeks 10 maart 2002 een tussenbericht te zenden en nadien in ieder geval iedere drie maanden een tussenbericht aan verzoekster te sturen totdat de aanvraag ter behandeling was overgedragen aan de IND. Van de IND had voorts mogen worden verwacht dat hij het verzenden van tussenberichten met dezelfde frequentie zou hebben voortgezet totdat op de aanvraag zou zijn beslist. Echter, geen van beide diensten heeft een tussenbericht verzonden. De vreemdelingendienst en de IND hebben daarmee niet voldaan aan het vereiste van een actieve informatieverstrekking.

De onderzochte gedraging van de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Haaglanden en de IND gezamenlijk is op dit punt niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van de behandelingsduur van het bezwaarschrift

1. Hetgeen hiervoor onder I.1. werd overwogen betekent dat de behandeling van een bezwaarschrift 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) 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. Daarvan dient schriftelijk mededeling te worden gedaan aan de indiener van het bezwaarschrift. Verder uitstel is op grond van artikel 7:10, vierde lid, Awb alleen mogelijk met instemming van de indiener.

2. Verzoekster klaagt over de lange duur van de behandeling van haar bezwaarschrift van 2 december 2002 door de IND. Het bezwaar richtte zich tegen het uitblijven van een beschikking op de aanvraag van 11 september 2001.

3. In haar reactie van 10 oktober 2003 deelde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie mee dat de geen gebruik was gemaakt van de mogelijkheden tot verdaging en verder uitstel van de beslissing ingevolge artikel 7:10, derde en vierde lid Awb. Niet is gebleken dat zij het noodzakelijk achtte om verzoekster nog in de gelegenheid te stellen om een eventueel verzuim te herstellen, zodat wordt geconcludeerd dat binnen zes weken na ontvangst van het bezwaarschrift daarop diende te zijn beslist. Niet is gebleken dat de IND het bezwaarschrift aanmerkelijk later dan 3 december 2002 heeft ontvangen.

4. De minister heeft in haar reactie van 10 oktober 2003 meegedeeld dat zij de klacht op dit punt gegrond achtte. Zij deelde verder mee dat pas op 16 mei 2003 een eerste stap was gezet om tot een beslissing op het bezwaarschrift te komen omdat op die dag het dossier van verzoekster aan een beslismedewerker werd toegedeeld. Zoals hiervoor werd opgemerkt kan dit niet kan worden aangemerkt als het zetten van een substantiële stap in de richting van een beslissing. Dit klemt te meer omdat de beslissing op het bezwaarschrift nog tot 25 september 2003, ruim vier maanden later, op zich heeft laten wachten. De IND is met de behandeling van het bezwaarschrift tekort geschoten vanuit het oogpunt van voortvarendheid.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

III. Ten aanzien van de klachtbehandeling

1. Omdat verzoekster op 15 mei 2003 nog niets van de IND had vernomen op haar bezwaarschrift van 2 december 2002 tegen het niet-tijdig beslissen op haar aanvraag (zie Achtergrond, onder 1.), diende zij daarover een klacht in bij de IND. Verzoekster klaagt over de wijze waarop de IND de klacht heeft afgehandeld.

A. Met betrekking tot het horen

1. Verzoekster klaagt er in de eerste plaats over dat de IND haar naar aanleiding van haar klacht niet overeenkomstig artikel 9:10 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie Achtergrond, onder 1.) heeft gehoord.

2. In haar reactie van 23 januari 2004 deelde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie hierover mee dat van het horen van verzoekster was afgezien omdat de IND haar klacht over de lange duur van de behandeling van het bezwaarschrift als kennelijk gegrond had beoordeeld en omdat in dat geval het horen van verzoekster niets had kunnen toevoegen aan het oordeel over haar klacht. Deze reactie van de minister is in overeenstemming met de tekst van de werkinstructie voor klachtbehandeling, Werkinstructie 200, van de IND (zie Achtergrond, onder 3.) op dit punt.

3. In artikel 9:5 Awb (zie Achtergrond, onder 1.) is bepaald dat de verplichting tot het verder toepassen van hoofdstuk 9 Awb vervalt zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen.

De IND heeft echter nagelaten contact op te nemen met de gemachtigde en hem te vragen of verzoekster zich in de voorgestelde afhandeling kon vinden. Gelet op de omstandigheid dat de IND verzoekster in de brief van 30 juni 2003 geen enkel concreet uitzicht bood op een inhoudelijke beslissing, had het ook niet voor de hand gelegen dat verzoekster zich tevreden zou tonen na kennisname van de voorgestelde klachtafhandeling. Dit houdt in dat de verdere toepassing van hoofdstuk 9 Awb niet achterwege kon blijven. Het had daarom op de weg van de IND gelegen om verzoekster te horen in het kader van de behandeling van haar klacht. De hoorplicht vormt een essentieel onderdeel van de schriftelijke klachtprocedure. Zo kan het onder meer bijdragen aan het herstel van geschonden vertrouwen in de overheid (zie Achtergrond, onder 4.). Artikel 9:10, tweede lid Awb kent dan ook slechts twee redenen op grond waarvan het bestuursorgaan mag afzien van het horen van de klager: "kennelijke ongegrondheid" van de klacht en de omstandigheid dat de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord. In het onderhavige geval deed geen van deze uitzonderingsgronden zich voor.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

B. Met betrekking tot de strekking van de ingediende klacht

1. De IND handelde de klacht van verzoekster af bij brief van 30 juni 2003. In deze klachtafhandelingsbrief gaf de IND aan te erkennen dat de klacht was gericht tegen de lange duur van de behandeling van "het verzoek" dat verzoekster op een niet nader gespecificeerde datum had ingediend. Voorts legde de IND uit dat de reden voor de lange duur van de behandeling van haar bezwaarschrift lag in de grote hoeveelheid te behandelen bezwaarschriften en de beperkte capaciteit.

2. Verzoekster klaagt er in dit verband over dat de IND in zijn klachtafhandelingsbrief van 30 juni 2003 niet heeft onderkend dat het bezwaarschrift van 2 december 2002 was gericht tegen het niet-tijdig beslissen op haar aanvraag van 10 september 2001.

3. In haar reactie van 10 oktober 2003 deelde de minister hierover mee dat met het woord "verzoek" in de brief van 30 juni 2003 zowel de aanvraag als de bezwaarprocedure was bedoeld en dat bij de beoordeling van het bezwaarschrift was onderkend dat het om een bezwaarschrift ging dat gericht was tegen het niet-tijdig beslissen op de aanvraag. Zij erkende dat de formulering van de brief zorgvuldiger en duidelijker had gekund.

4. Van een bestuursorgaan mag worden verwacht dat het ontvangen klachten zorgvuldig afhandelt. Dit houdt onder meer in dat het bestuursorgaan, wanneer het een klacht schriftelijk afhandelt, duidelijk weergeeft waarover de klacht gaat en deze klacht beoordeelt.

5. In het onderhavige geval heeft de gemachtigde van verzoekster duidelijk de aard van het bezwaarschrift in de klachtbrief verwoord. De IND heeft daarentegen niet duidelijk laten blijken zich ervan bewust te zijn dat de klacht van verzoekster betrekking had op de lange duur van de behandeling van een bezwaarschrift dat alleen was ingediend vanwege de lange duur van de behandeling door de IND van een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning. Immers, in de klachtafhandelingsbrief wordt slechts gesproken van de behandeling van een niet nader gespecificeerd "verzoek" en van de behandeling van het bezwaarschrift.

De IND is daarmee tekort geschoten vanuit het oogpunt van een behoorlijke klachtbehandeling.

De onderzochte gedraging is op dit punt eveneens niet behoorlijk.

C. Met betrekking tot de Toestemmingsverklaring medische gegevens

1. Verzoekster klaagt er voorts over dat de IND de behandeling van de aanvraag en het bezwaarschrift afhankelijk heeft gesteld van de toezending van een ingevulde "toestemmingsverklaring medische gegevens", terwijl zij deze verklaring in het kader van de behandeling van haar aanvraag al op 20 februari 2002 had toegezonden aan de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Haaglanden.

2. In haar reactie van 10 oktober 2003 merkt de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie terecht op dat de behandeling van de aanvraag en het bezwaarschrift niet afhankelijk was gesteld van de retourzending van een ingevulde "toestemmingsverklaring medische gegevens". Zij wijst daarbij op de tekst van de brief van 30 juni 2003 waarin staat dat de beslissing op de voorliggende procedure zou worden gebaseerd op de reeds bekende feiten en omstandigheden als de gevraagde verklaring niet binnen de gegeven termijn werd ontvangen. Dit neemt echter niet weg dat het feit dat een actuele

toestemmingsverklaring nodig werd geacht, uitsluitend voortvloeide uit de ontijdige behandeling door de IND van de aanvraag en het bezwaarschrift. Aangezien de lange duur van de behandeling van het bezwaarschrift hiervóór, onder I. en II., is aangemerkt als niet behoorlijk, moet ook het herhaalde verzoek om een toestemmingsverklaring, als rechtstreeks uitvloeisel daarvan, als zodanig worden aangemerkt.

De onderzochte gedraging is derhalve ook op dit punt niet behoorlijk

3. Aan het voorgaande doet niet af dat op zichzelf genomen wel op goede gronden om een actuele toestemmingsverklaring kon worden verzocht, zij het dat ook denkbaar was geweest dat de IND, gezien het gebrek aan voortvarendheid tot dat moment, zelf de nodige actie had ondernomen, om de actualiteit van de gegevens te verifiëren.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Haaglanden en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) gezamenlijk en de IND, die wordt aangemerkt als een gedraging van de beheerder van het regionale politiekorps Haaglanden (de burgemeester van Den Haag) en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gezamenlijk is gegrond.

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

Onderzoek

Op 7 juli 2003 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw S. te Den Haag, ingediend door de heer mr. B. Hiddinga, advocaat te Den Haag, met een klacht over een gedraging van de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Haaglanden en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) gezamenlijk, en een gedraging van de IND.

Naar deze gedragingen, die worden aangemerkt als een gedraging van de beheerder van het regionale politiekorps Haaglanden (de burgemeester van Den Haag) en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gezamenlijk, respectievelijk van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de beheerder van het regionale politiekorps Haaglanden (de burgemeester van Den Haag) en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de zaak betrekking hebben. Daarnaast werd zowel aan de korpsbeheerder als aan de minister een aantal specifieke vragen gesteld.

De reactie van de minister vormde aanleiding om haar nog een aantal nadere vragen te stellen.

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 en de beheerder van het regionale politiekorps Haaglanden deelden 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. Bij brief van 10 september 2001 diende verzoekster, een vreemdelinge, een aanvraag in om verlening van een verblijfsvergunning met als doel "medische behandeling". Zij diende deze aanvraag in bij de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Haaglanden. Verzoekster was niet in het bezit van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv).

2. In reactie hierop vroeg de vreemdelingendienst verzoekster bij brief van 12 februari 2002 de aanvraag aan te vullen en vorderde haar om op 16 maart 2002 in persoon bij de vreemdelingendienst te verschijnen. Naar aanleiding van dit verzoek en de vordering zond de gemachtigde van verzoekster bij brief van 20 februari 2002 een aantal stukken naar de vreemdelingendienst, waaronder een door verzoekster ingevulde en ondertekende "Toestemmingsverklaring medische gegevens", gedateerd op 12 februari 2002. Tevens deelde hij mee dat verzoekster in verband met een ziekenhuisopname niet in staat zou zijn om op 16 maart 2002 bij de vreemdelingendienst te verschijnen.

3. Omdat een beslissing op de aanvraag uitbleef, werd bij brief van 2 december 2002 daartegen een bezwaarschrift ingediend bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

4. Vervolgens diende de gemachtigde van verzoekster bij brief van 15 mei 2003 een klacht in bij de IND. De gemachtigde schreef onder meer:

"Op 2 december 2002 is tegen het uitblijven van de beslissing op de aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning een fictief bezwaarschrift ingediend (zie Achtergrond, onder 1.; N.o.).

Tot op heden heb ik ook op het bezwaarschrift niets van u vernomen en ik beklaag mij over het uitblijven van de beslissing.”

5. De IND reageerde bij brief van 30 juni 2003 als volgt op de klacht:

“...Ik realiseer mij dat de behandelingstermijn inmiddels is overschreden en acht uw klacht derhalve gegrond en bied u dan ook mijn oprechte excuses aan.

De oorzaak van de lange behandelingsduur ligt met name in een combinatie van de grote hoeveelheid te behandelen bezwaarschriften en de beperkte capaciteit.

Volledigheidshalve bevestig ik de ontvangst van het bezwaarschrift van 2 december 2002.

Het bezwaarschrift is inmiddels in behandeling genomen.

Gebleken is echter dat voor de verdere afhandeling van het bezwaarschrift actuele informatie met betrekking tot de medische situatie van betrokkene nodig is. In dit verband zend ik u een nieuwe toestemmingsverklaring medische gegevens toe. Ik verzoek u dit formulier, **binnen twee weken na datum van deze brief**, derhalve uiterlijk op 14 juli 2003, volledig ingevuld aan mij terug te zenden. Na ontvangst hiervan zal het Bureau medische advisering gevraagd worden zo spoedig mogelijk terzake een advies uit te brengen.

Indien ik na afloop van de gestelde termijn de hiervoor gevraagde informatie niet heb ontvangen, zal ik mijn beslissing baseren op de dan bekende feiten en omstandigheden.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en beschouw de klachtenbehandelingsprocedure hiermee volgens afdeling 9:2 (“De behandeling van klaagschriften”; N.o.) van de Algemene wet bestuursrecht als afgesloten...”

B. Standpunt verzoekster

Het standpunt van verzoekster staat hiervoor samengevat weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

1. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie deelde in haar reactie van 10 oktober 2003 onder meer het volgende mee:

“(De gemachtigde; N.o.) zendt bij brief van 10 september 2001 ten behoeve van betrokkene een aanvraag om een vergunning tot verblijf regulier naar de VD Haaglanden met als doel "medische behandeling". Hij geeft aan dat betrokkene tijdens het bezoek aan haar dochter ernstig ziek werd. Omdat zij niet kan reizen wenst betrokkene een beroep te doen op vrijstelling van het mvv-vereiste. De brief en de aanvraag zijn op 11 september (2001; N.o.) ontvangen bij de VD (vreemdelingendienst; N.o.) Haaglanden.

VD Haaglanden stuurt op 12 februari 2002 (de gemachtigde; N.o.) een brief met kopieën van de bescheiden waarvan de originelen nog dezelfde dag aan betrokkene zijn toegezonden, met verzoek deze in te vullen en voor 8 maart 2002 terug te zenden. Tevens is een afspraak gemaakt voor 16 maart 2003 (bedoeld zal zijn: 16 maart 2002; N.o.).

(De gemachtigde; N.o.) zendt op 20 februari 2002 de hiervoor genoemde bescheiden terug onder mededeling dat betrokkene in het ziekenhuis ligt en niet op de afspraak van 16 maart 2003 (2002; N.o.) zal kunnen verschijnen. Een kopie van het paspoort van betrokkene alsmede betalingsbewijs van de leges wordt eveneens toegezonden.

VD Haaglanden stuurt het Model M63 inclusief de bijlagen op 31 oktober 2002 naar de IND met verzoek om een bijzondere aanwijzing. Deze stukken worden op 1 november 2002 ontvangen (...).

(De gemachtigde; N.o.) dient op 2 december 2002, ontvangen op 3 december 2002, namens betrokkene een bezwaarschrift in gericht tegen het niet tijdig beslissen op de aanvraag van 11 september 2001.

Bij brief van 15 mei 2003, ontvangen op 16 mei 2003, dient (de gemachtigde; N.o.) een schriftelijke klacht in over het uitblijven van een beslissing op het bezwaarschrift.

(...).

Bij brief van 30 juni 2003 is de klacht gegrond verklaard en zijn excuses gemaakt voor de lange behandelingsduur van het bezwaarschrift. Bij dezelfde brief is (de gemachtigde; N.o.) meegedeeld dat actuele informatie met betrekking tot de medische situatie van betrokkene nodig is. Bij deze gelegenheid is gevraagd om uiterlijk 14 juli 2003 een nieuwe toestemmingsverklaring medische gegevens toe te zenden. Hierbij is meegedeeld dat na ommekomst van deze termijn, indien de gevraagde informatie niet was ontvangen, op basis van de dan bekende feiten en omstandigheden op het bezwaarschrift wordt beslist.

(...)

Met betrekking tot de aanvraag van 10 september 2001.

(...) De IND heeft het verzoek om een bijzondere aanwijzing met betrekking tot de aanvraag van betrokkene (Model M63) op 1 november 2002 ontvangen.

(...) De aanvraag is vervolgens op 18 november 2002 geregistreerd. Sindsdien zijn er in dit dossier geen stappen ondernomen om tot een bijzondere aanwijzing te komen aangezien de IND zelf de beslissing op de aanvraag zou nemen.

(...) De IND heeft voor het eerst na 16 mei 2003, na ontvangst van de klacht, een eerste stap gezet om tot een beslissing op de aanvraag te komen. Het dossier van betrokkene is

toen ingedeeld op een beslismedewerker. Bij beschikking van 25 september 2003 (...) is op de aanvraag beslist.

(...) De IND heeft betrokkene geen tussenberichten als bedoeld in artikel 4:14 van de Awb (zie Achtergrond, onder 1.; N.o.) gestuurd nadat de termijn als bedoeld in artikel 25 van de Vw2000 (Vreemdelingenwet; zie Achtergrond, onder 2.; N.o.) was verlopen.

Ik teken hierbij aan dat de aanvraag nog niet door de IND was ontvangen nadat de termijn als bedoeld in artikel 25 Vw 2000 was verlopen.

Met betrekking tot het bezwaarschrift van 2 december 2002.

(...) De IND heeft voor het eerst na 16 mei 2003, na ontvangst van de klacht, een eerste stap gezet om tot een beslissing op het bezwaarschrift te komen. Het dossier van betrokkene is toen ingedeeld op een beslismedewerker. Bij brief van 30 juni 2003 is de gemachtigde gevraagd om een nieuwe toestemmingsverklaring.

(...) Bij beschikking van 25 september 2003 is beslist op het bezwaarschrift.

(...) De IND heeft geen gebruik gemaakt van de in artikel 7:10 derde lid van de Awb (zie Achtergrond, onder 1.; N.o.) genoemde mogelijkheid tot verdaging van de beslissing op het bezwaarschrift. Evenmin is betrokkene overeenkomstig artikel 7:10 vierde lid van de Awb verzocht om in te stemmen met verder uitstel terzake van de beslissing op het bezwaarschrift.

Met betrekking tot de klachtafhandelingsbrief van 30 juni 2003.

(...) Volgens de klachtafhandelingsbrief zou de klacht ingediend zijn tegen de lange behandelingsduur van het ingediende "verzoek". Hiermee wordt zowel de eerste aanleg als de bezwaarprocedure bedoeld.

(...) Inderdaad is verzuimd om in de brief aan te geven binnen welke termijn een beslissing dan wel een substantiële vervolgstap in de procedure genomen zal worden. Dit berust op een vergissing en is derhalve onjuist.

(...) Momenteel bereidt de IND zich voor op een structuurwijziging naar een procesgestuurde organisatie. Binnen de huidige situatie worden alle soorten procedures binnen een regionale directie behandeld, in de procesgestuurde organisatie is een manager per proces verantwoordelijk. Deze verandering moet leiden tot een organisatie met onder andere centrale voorraadsturing waardoor de beschikbare capaciteit evenredig en effectief ingezet kan worden.

Voorts merk ik nog het volgende op. Bij de beoordeling van het bezwaarschrift is onderkend dat het om een bezwaarschrift gericht tegen het niet tijdig beslissen op de

aanvraag van 10 september 2001 ging. Voorts is de verdere **behandeling** van de aanvraag en het bezwaarschrift niet afhankelijk gesteld van de toezending van een nieuw ingevulde toestemmingsverklaring medische gegevens. In de brief van 30 juni 2003 wordt aangegeven dat indien de gevraagde informatie niet binnen twee weken ontvangen is, **er een beslissing genomen wordt** op basis van de dan bekende feiten en omstandigheden.

Voor wat betreft het vragen van een nieuwe toestemmingsverklaring medische gegevens is het volgende van belang. De toestemmingsverklaring was inmiddels, buiten de schuld van betrokkene overigens, ouder dan 6 maanden. Om een zo zorgvuldig mogelijk advies (gebaseerd op actuele medische gegevens) uit te brengen vindt het Bureau Medische Advisering (BMA) het niet verantwoord dat het BMA de door de betrokkene opgegeven behandelaars gaat benaderen met een toestemmingsverklaring die ouder is dan 6 maanden. Het komt immers regelmatig voor dat betrokkene reeds bij een nieuwe behandelaar onder behandeling is, waarvoor aan het BMA geen toestemming is verleend om medische informatie op te vragen. Het BMA is dan verplicht een nieuwe toestemmingsverklaring naar betrokkene te sturen, waarin het BMA toestemming wordt verleend medische informatie op te vragen bij de nieuwe behandelaar. Dit werkt vertragend. Vandaar dat de geldigheidsduur van de toestemmingsverklaring door de BMA op 6 maanden is gesteld.

Beoordeling van de klacht

Gelet op de gang van zaken in dit dossier acht ik de klacht van betrokkene over zowel de lange behandelingsduur van de aanvraag van 11 september 2001 als het bezwaarschrift van 2 december 2002 gegrond. Ook de klacht over de wijze waarop de klacht van 15 mei 2003 is afgehandeld acht ik gegrond aangezien in de brief van 30 juni 2003 verzuimd is aan te geven binnen welke termijn een beslissing dan wel een substantiële vervolgstap in de procedure genomen zal worden. Daarnaast had de formulering van de brief zorgvuldiger en duidelijker gekund.”

D. Standpunt beheerder regionale politiekorps Haaglanden

1. De beheerder van het regionale politiekorps Haaglanden reageerde bij brief van 3 november 2003 op de klacht van verzoekster:

“...Ik heb de chef van het bureau Vreemdelingenpolitie gevraagd mij te informeren over de door u gestelde vragen. Ik heb kennisgenomen van zijn brief d.d. 8 september jl.

Kortheidshalve verwijs ik u naar de inhoud.

(...)

Nagenoeg alle klachtelelementen hebben betrekking op het optreden van de IND.

Alleen het eerste element heeft betrekking op het handelen van het bestuursorgaan Haaglanden.

Ik zal derhalve alleen op dit element kort ingaan.

Klaagster heeft op 10 september 2001 een aanvraag voor de verlening van een verblijfsvergunning ingediend. In het kader van de behandeling van die aanvraag is klaagster uitgenodigd om op 16 maart 2002 te verschijnen. Zij is echter niet verschenen! Hierop is de aanvraag via de reguliere wijze behandeld. Uiteindelijk zijn de benodigde bescheiden op 31 oktober 2002 aan de IND voorgelegd. Hiermee is de termijn van zes maanden overschreden. Om die reden acht ik dit element gegrond.

Een afschrift van de brief van de chef van de betreffende bureauchef heb ik hierbij gevoegd...”

2. Bij brief van 8 september 2003, in afschrift door de korpsbeheerder bijgevoegd, informeerde de chef van het bureau Vreemdelingenpolitie de korpsbeheerder onder meer als volgt:

“Op 12 februari 2002 is in het kader van MVV-herstel een afspraak verzonden om op 16 maart 2002 te verschijnen en de aanvraag toe te lichten en/of aan te vullen. (Procedure M-50 // vrijstelling MVV). Betrokkene is niet op de aanvraag verschenen. Wel is de verstrekte informatie - en zijn de door de advocaat geleverde bescheiden in het dossier verwerkt. Verzending van het MVV-herstelpakket heeft ruim 5 maanden na de datum van aanvraag plaatsgevonden. Daarmee was voorzienbaar dat het nemen van een beslissing binnen 6 maanden niet haalbaar zou zijn. De zaak is uiteindelijk op 31 oktober 2002 met ons advies voorgelegd aan de IND. Daarmee is de wettelijk vastgestelde termijn van 6 maanden, waarbinnen beslist moest worden ruim overschreden. De late verzendingen van het MVV-herstelpakket en van het advies naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst waren gevolgen van het grote werkaanbod bij de Vreemdelingenpolitie waardoor er achterstanden in het werk waren ontstaan. Ten aanzien van dit punt acht ik de **klacht gegrond**;

(...)

De Vreemdelingenpolitie heeft een advies (...) opgemaakt en op 31 oktober 2002 naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) verzonden. Het verzoek om een bijzondere aanwijzing zat daarin verwerkt;

(...)

Het ingevulde model M39-A (Toestemmingsverklaring medische gegevens; N.o.) is ook op 31 oktober 2002 doorgestuurd naar de IND;

(...)

Neen, er is niet gerappelleerd. In procedures waar de beslissingsbevoegdheid bij de minister ligt, is het de taak van de Vreemdelingenpolitie om een volledig advies te maken en te voorzien van alle relevante bescheiden. Het is daarna de verantwoordelijkheid van de IND om tijdig op dat advies te beslissen en al dan niet een bijzondere aanwijzing te verstrekken. Overigens wordt in dergelijke procedures de verzoek(st)er dan wel een gemachtigde altijd schriftelijk geïnformeerd over de verzending van het advies naar de IND en voor vragen en/of aanvulling middels bescheiden ook verwezen naar de IND. Ook in deze procedure is, als omschreven, gehandeld;

(...)

Neen, er is geen tussenbericht verstuurd. De korpschef is o.g.v. artikel 25 Vreemdelingenwet gehouden om binnen 6 maanden een beschikking te geven, hetgeen in dit geval betekent dat er uiterlijk op 11 maart 2002 een beschikking gegeven had dienen te worden. Verlenging van de termijn als bedoeld in artikel 25, lid 2 van de Vreemdelingenwet (zie Achtergrond, onder 2.; N.o.) is hier niet relevant aangezien er geen sprake is van advies of onderzoek door derden.”

E. Reactie minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

1. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie vulde bij brief van 23 januari 2004 haar reactie aan en beantwoordde nog enkele vragen. Zij deelde het volgende mee:

“Met betrekking tot de klacht voor zover verzoekster de IND verwijt dat haar klacht niet overeenkomstig artikel 9.10 van de Algemene wet bestuursrecht is behandeld.

Artikel 9:10 Awb (zie Achtergrond, onder 1.; N.o.) gaat over het horen van een klager. De klacht van betrokkene richtte zich tegen het uitblijven van een beslissing op haar bezwaarschrift van 2 december 2002, dat was gericht tegen het uitblijven van een beslissing op haar aanvraag van 10 september 2001. De klacht is kennelijk gegrond, omdat de wettelijke beslistermijn is overschreden. Omdat in dit geval het horen van verzoekster niets kan toevoegen aan het oordeel dat haar klacht gegrond is, is afgezien van horen. Bij brief van 30 juni 2003 is aan verzoekster meegedeeld dat haar klacht gegrond is.

(...)

In de periode van 14 juli 2003 tot 25 september 2003 zijn mede door de beperkte beslis capaciteit in combinatie met het grote aantal te behandelen zaken geen stappen gezet om tot een beslissing op het bezwaarschrift te komen.”

F. Reactie verzoekster

1. De gemachtigde van verzoekster reageerde bij brief van 23 februari 2004 onder meer als volgt op de reacties van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de beheerder van het regionale politiekorps Haaglanden:

“Nu (verzoekster; N.o.) enige tijd geleden is overleden zou de indruk kunnen ontstaan dat behandeling van de klacht niet meer nodig is. Dat zou onjuist zijn, alleen al omdat geklaagd is over de omstandigheid dat de afhandeling wel eens zo lang zou kunnen duren dat mijn cliënte overleden zou zijn voordat een beslissing genomen is.

Zo is helaas geschied, en niet alleen in dit geval.

Het heeft zin om de behandelende bestuursorganen er op te wijzen dat een aanvraag van zieke en soms terminale patiënten met voorrang behandeld moeten worden.

De reactie d.d. 23 januari 2004 namens de verantwoordelijke Minister doet vermoeden dat het dossier nauwelijks is ingezien, en dat is nu juist het manco in dit soort gevallen. De Minister kan niet zeggen dat (zij; N.o.) niet behoorlijk is ingelicht door en namens mijn cliënte.

Dat de Minister meent dat horen in dit geval niets zou toevoegen laat zien hoe zeer eenzijdig de kijk van de Minister is gericht op het eigen belang van het bestuursorgaan. De Algemene wet bestuursrecht is er ook om de belangen van de burger te beschermen (hoewel ik mij soms afvraag of de Awb niet rechtsbescherming **van** de overheid in plaats van **tegen** de overheid bevordert). Bij horen had de Minister met (haar; N.o.) billen bloot moeten komen omdat mijn cliënte ten doel had een spoedige beslissing te krijgen. Nu kan de Minister achteraf veilig toegeven dat er “mede door de beperkte besliscapaciteit” geen enkele stap in de goede richting is gezet.

Wat voor zin hebben rechtsmaatregelen en klachten dan nog?

Rest mij nog u mee te delen dat ook de nabestaanden van (verzoekster; N.o.) belang in uw oordeel stellen.”

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:14, eerste lid

“1. Indien een beschikking niet binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn kan worden gegeven, deelt het bestuursorgaan dit aan de aanvrager mede en noemt het daarbij een zo kort mogelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien.”

Artikel 6:20, eerste lid

“1. Indien het bezwaar of beroep is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit, blijft het bestuursorgaan verplicht een besluit op de aanvraag te nemen.”

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. De termijn wordt opgeschort met ingang van de dag waarop de indiener is verzocht een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 te herstellen, tot de dag waarop het verzuim is hersteld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.
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 belangen kunnen worden geschaad of ermee instemmen.”

Artikel 9:2

“Het bestuursorgaan draagt zorg voor een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten over zijn gedragingen en over gedragingen van bestuursorganen die onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam zijn.”

Artikel 9:5

“Zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, vervalt de verplichting tot het verder toepassen van dit hoofdstuk.”

Artikel 9:10, eerste en tweede lid

- “1. Het bestuursorgaan stelt de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te worden gehoord.
2. Van het horen van de klager kan worden afgezien indien de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.”

2. Vreemdelingenwet 2000

Artikel 14, eerste lid, aanhef en onder a en tweede lid

“1. Onze Minister is bevoegd:

- a. de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in te willigen, af te wijzen dan wel niet in behandeling te nemen;
2. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt verleend onder beperkingen, verband houdende met het doel waarvoor het verblijf is toegestaan. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de beperkingen en voorschriften.”

Artikel 25, eerste lid, aanhef en onder a, tweede lid

“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;
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. Werkinstructie 200 (deze werkinstructie werd per 1 januari 2004 vervangen door werkinstructie 2)

“5. FORMELE AFDOENING: VOORAF HOREN TENZIJ KENNELIJK (ON)GEGROND

Kennelijk gegronde en kennelijk ongegronde klachten worden zonder horen afgedaan. In andere gevallen wordt de gemachtigde van de klager of de klager gehoord.”

4. Memorie van Toelichting bij artikel 9:10 Awb (TK 1997 - 1998, 25837, nr. 3.)

“De hoorplicht vormt een essentieel onderdeel van de schriftelijke klachtprocedure. Ook de Nationale ombudsman gaat daar van uit (...).

Het horen is om meerdere redenen van belang. Niet iedereen is even goed in staat zijn gedachten schriftelijk te formuleren. Daarom moet de gelegenheid worden geboden dat de klager zijn mening mondeling bij het bestuursorgaan naar voren brengt. Het horen kan er ook toe dienen om nadere informatie ter beschikking te krijgen. Door het horen van beide partijen bestaat de gelegenheid naar een oplossing te zoeken voor de problemen die ten grondslag liggen aan de klacht. Een belangrijke doelstelling van de klachtprocedure is het herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur. Door uitwisseling van informatie en wederzijdse inzichten kan het vertrouwen van de klager in het bestuur worden versterkt, ook als hij geen gelijk krijgt.

(...)

Gelet op het belang van het horen zal slechts in een beperkt aantal gevallen van het horen kunnen worden afgezien. Dat kan in ieder geval indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.

(...)

Daarnaast wordt voorzien in de mogelijkheid om van het horen af te zien indien de klacht kennelijk ongegrond is. Horen in dat soort gevallen zal veelal weinig meer kunnen toevoegen en zal veelal niet opwegen tegen de daarmee gemoeide bestuurslasten.”