



Rapport

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zijn klacht over het uitblijven van een beslissing op zijn aanvraag van 28 april 2005 om een verblijfsvergunning op medische gronden op 29 september 2006 gegrond heeft verklaard, maar dat de IND vervolgens eerst op 13 september 2007 wederom heeft verzocht om overlegging van een toestemmingsverklaring en medische gegevens ten behoeve van een te vragen advies van het Bureau Medische Advisering van de IND, omdat eerst werd onderzocht of verzoeker in aanmerking kwam voor verblijf op grond van de pardonregeling.

Beoordeling

Algemeen

Een vreemdeling kan een verblijfsvergunning aanvragen voor een verblijf in Nederland op medische gronden. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) kan in dat geval eerst bij het Bureau Medische Advisering (BMA) van de IND om medisch advies vragen, voordat de staatssecretaris van Justitie (voorheen de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie) een beslissing neemt op de aanvraag.

In de Vreemdelingencirculaire 2000 en in de interne werkinstructie van de IND (2003/17) is de procedure beschreven. Deze procedure houdt onder meer in dat de IND zo snel mogelijk onderkent in welk geval het BMA om advies moet worden gevraagd. Vervolgens stelt de IND standaardvragen aan het BMA, onder andere wat de aard is van de medische klachten en of deze klachten kunnen worden behandeld in het land van herkomst. Na ontvangst van het medisch advies wordt zo spoedig mogelijk beslist. De vreemdeling moet worden gehoord over het medisch advies als de informatie in het advies afwijkt van de gegevens die de vreemdeling heeft verstrekt.

I. Bevindingen

1. Verzoeker, van Togolese nationaliteit, diende op 28 april 2005 een aanvraag in om een verblijfsvergunning voor het ondergaan van een medische behandeling - verzoeker was in Nederland onder behandeling vanwege zijn HIV besmetting. In een brief van 26 augustus 2005 vroeg hij de IND om de aanvraag met spoed te behandelen, mede omdat hij inmiddels geen recht meer had op opvang en hij binnen afzienbare tijd het Opvangcentrum waar hij verbleef zou moeten verlaten. Een beslissing bleef echter uit en nadat verzoeker een aantal keren telefonisch bij de IND had geïnformeerd naar de stand van zaken en in een brief van 16 juli 2006 tevergeefs nogmaals had gevraagd om snel te beslissen, diende hij op 21 september 2006 een klacht in bij de IND.

2. Bij brief van 29 september 2006 verklaarde de IND de klacht kennelijk gegrond: de wettelijke beslistermijn was ruimschoots overschreden en ook was niet gereageerd op

verzoekers brieven. De IND bood verontschuldiging aan en schreef de gang van zaken toe aan het grote aantal te behandelen zaken. In dezelfde brief deelde de IND verzoeker mee dat er voordat een beslissing kon worden genomen op zijn aanvraag, eerst nog advies moest worden gevraagd aan het BMA en vroeg hem om binnen twee weken nadien onder meer de bijgevoegde toestemmingsverklaring te ondertekenen en een recente verklaring van zijn medisch behandelaar(s) over zijn medische situatie op te sturen. De IND zegde toe dat na ontvangst van de stukken zo spoedig mogelijk advies zou worden gevraagd en dat binnen vier weken na ontvangst van het advies een beslissing zou worden genomen.

Op 11 oktober 2006 verzocht de gemachtigde van verzoeker de IND om uitstel, omdat verzoeker inmiddels geen vast adres meer had en het daarom even kon duren voordat de gevraagde stukken konden worden opgestuurd. Op 6 november 2006 stuurde verzoeker de gevraagde stukken naar de IND.

3. Op 13 september 2007 deelde de IND verzoeker onder het aanbieden van verontschuldiging schriftelijk mee dat de behandeling van zijn aanvraag vertraging had opgelopen en dat de stukken die hij had gestuurd inmiddels verouderd waren. De IND vroeg verzoeker om opnieuw een ondertekende toestemmingsverklaring en een verklaring van zijn artsen op te sturen. De gemachtigde van verzoeker schreef de IND op 25 september 2007 dat hij er zeer ontzet over was dat er met deze zaak, waarin hij in 2005 al om spoed had gevraagd, kennelijk niets was gebeurd terwijl een jaar daarvoor, in 2006, de klacht over het uitblijven van een beslissing al gegrond was verklaard. Hij deelde mee dat de destijds gestuurde informatie nog steeds actueel was, dat verzoeker nog steeds even ziek was en niet weer kon worden opgezaald met het opnieuw verzamelen van informatie. Hij verzocht de IND daarbij om te onderzoeken of verzoeker wellicht in aanmerking kon komen voor een verblijfsvergunning op grond van de pardonregeling (zie Achtergrond, onder 2), omdat het in dat geval ook niet nodig zou zijn om opnieuw allemaal formulieren te gaan invullen.

Ook diende verzoeker die dag een klacht in bij de Nationale ombudsman over de gang van zaken.

4. Op 27 september 2007 legde de Nationale ombudsman de klacht voor aan de IND met de vraag of wellicht een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. In reactie hierop liet de IND op 2 oktober 2007 weten dat de zaak had stilgelegen omdat eerst was onderzocht of verzoeker wellicht in aanmerking kwam voor een verblijfsvergunning op grond van de pardonregeling. Toen was gebleken dat dit niet het geval was, is de behandeling van de aanvraag weer ter hand genomen. Dit bracht met zich mee dat ten behoeve van het onderzoek door het BMA verzoeker opnieuw een verklaring en medische gegevens diende over te leggen. De IND kon geen mededeling doen over de duur van de verdere behandeling en kon geen toezegging doen over de termijn waarbinnen een beslissing zou worden genomen.

Dit vormde voor de Nationale ombudsman aanleiding het onderzoek voort te zetten.

5. De staatssecretaris van Justitie achtte de klacht gegrond. In haar reactie van 8 januari 2008 ging zij in op de hele gang van zaken. Zij maakte daarbij onderscheid tussen de periode vóór 12 maart 2007 en de periode daarna, toen een grote groep zaken was geselecteerd om ambtshalve te worden getoetst aan de regeling afwikkeling nalatenschap Vw (oud; de al eerder genoemde pardonregeling).

5.1. Voor wat betreft de periode vóór 12 maart 2007 viel niet te achterhalen waarom de behandeling van de aanvraag niet direct nadat de klacht op 29 september 2006 gegrond was verklaard ter hand was genomen en in elk geval direct na ontvangst van de stukken op 6 november 2006. De staatssecretaris ging ervan uit dat het de IND ten onrechte had ontbroken aan een noodzakelijk gevoel van urgentie, reden waarom ook geen tussenbericht was gestuurd aan verzoeker.

5.2. Voor wat betreft de periode na 12 maart 2007 was van belang dat was besloten om de behandeling van zaken vanaf het moment dat die waren aangewezen om ambtshalve te worden getoetst, aan te houden. Dit gold zowel voor zaken waarin de behandeling reeds was aangevangen als voor dossiers die nog niet ter hand waren genomen; nieuwe onderzoeken, bijvoorbeeld bij het BMA, werden niet in gang gezet, maar reeds lopende onderzoeken werden niet onderbroken. De behandeling van die zaken werd weer opgepakt op het moment waarop een zaak was getoetst en was gebleken dat de betrokkene niet in aanmerking kwam voor een verblijfsvergunning op grond van de regeling. Omdat in het coalitieakkoord van 7 februari 2007 was opgeroepen tot een snelle afwikkeling van de nalatenschap Vw, was er uit het oogpunt van efficiëntie voor gekozen om geen tussenberichten te sturen. Gelet op het vergevorderde stadium van de afwikkeling van de te toetsen zaken, achtte de staatssecretaris het niet zinvol om nu alsnog te beginnen met het sturen van tussenberichten.

6. De staatssecretaris schreef dat het dossier van verzoeker behoorde tot de zaken die omstreeks 12 maart 2007 waren aangewezen om op projectbasis te worden getoetst aan de regeling en dat die toets in verzoekers geval op 7 augustus 2007 had plaatsgevonden. Vervolgens was de behandeling van de lopende verblijfsaanvraag weer ter hand genomen, met als resultaat de brief van 13 september 2007 met het verzoek om binnen twee weken een nieuwe toestemmingsverklaring over te leggen, omdat de eerder overgelegde verklaring inmiddels meer dan zes maanden oud was en het BMA in het protocol het uitgangspunt hanteert dat een toestemmingsverklaring haar geldigheid na zes maanden verliest. Op 8 oktober 2007 was daar opnieuw om verzocht, aan dit verzoek was echter geen gehoor gegeven. De staatssecretaris liet weten dat, ervan uitgaande dat geen nieuwe toestemmingsverklaring zou worden gestuurd, binnen vier weken nadien op het (op 20 november 2007 tegen het uitblijven van een beslissing ingediende) bezwaarschrift zou worden beslist.

7. In reactie op het standpunt van de staatssecretaris liet verzoeker onder meer weten dat het op zich goed is dat een protocol bestaat, maar dat een protocol niet meer is dan een leidraad en dat het klakkeloos navolgen ervan een kunstfout kon opleveren. Niet viel in te zien waarom in zijn geval niet van het protocol van het BMA kon worden afgeweken en het onderzoek niet alvast kon worden gestart. Hiervoor was in zijn geval namelijk een goede reden, omdat hij nog steeds even ziek was. Eventueel kon dan zo nodig in een later stadium nog aanvullende informatie worden verstrekt.

Verder liet verzoeker weten dat hij overigens de toestemmingsverklaring op 18 december 2007 alsnog had ingediend: omdat hij op dat moment in het ziekenhuis verbleef had zijn advocaat hem kunnen bereiken en had hij de toestemmingsverklaring ingevuld en ondertekend.

8. In reactie op verzoekers opmerkingen deelde de staatssecretaris onder meer mee dat van een klakkeloos navolgen van het protocol naar haar idee geen sprake was: het belang van de gelimiteerde geldigheidsduur van de toestemmingsverklaring was allereerst gelegen in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Verder schreef het zorgvuldigheidsvereiste voor dat het BMA zich alleen baseert op recente informatie. Ook kwam het regelmatig voor dat betrokkene al bij een nieuwe arts onder behandeling was en geen toestemming was verleend aan het BMA om bij die nieuwe behandelaar stukken op te vragen; dan moest opnieuw toestemming worden gegeven.

9. Verzoeker schreef in reactie hierop onder meer dat ook door middel van een briefje kon worden gevraagd of er nog nieuwe informatie was; zo zou worden voorkomen dat opnieuw allerlei formulieren dienden te worden ingevuld. Ten slotte deelde hij mee dat het BMA op 4 april 2008 een advies had uitgebracht, met als conclusie dat er een medische noodsituatie zou ontstaan als hij werd gedwongen terug te keren naar zijn land van herkomst. Een beslissing op de aanvraag was echter nog niet genomen, omdat verzoeker eerst een geldig document voor grensoverschrijding diende over te leggen, dan wel moest aan tonen dat hij zo'n document alleen kon krijgen als hij terugkeerde naar zijn land van herkomst.

II. Beoordeling

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

11. Voor de behandeling van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning geldt een wettelijke termijn van zes maanden, eventueel te verlengen met nog eens zes maanden (zie Achtergrond, onder 1). Als er sprake is van een aanvraag om medische redenen, dan moet vaak een advies worden gevraagd aan het BMA. Dit kost tijd. Het BMA

streeft ernaar om zo'n advies binnen drie maanden uit te brengen, maar soms is dat niet mogelijk, bijvoorbeeld als het BMA een behandelend arts om informatie heeft gevraagd en deze de informatie niet op korte termijn kan verstrekken. Het is daarom zaak dat de IND in elk geval zo snel mogelijk na ontvangst van de aanvraag beoordeelt of in dat geval een advies moet worden gevraagd en zo ja, daartoe onmiddellijk stappen onderneemt.

12. Een onderbouwd verzoek om een spoedbehandeling vijf maanden na indiening van de aanvraag en een rappel na vijftien maanden konden de IND er niet toe bewegen om in verzoekers geval die stap te zetten. Daarvoor was een klacht nodig. Het heeft zeventien maanden geduurd voordat zijn zaak ter hand werd genomen. Daar komt nog bij dat verzoeker in die periode op geen enkele wijze over de stand van zaken is geïnformeerd. Het grote aantal te behandelen zaken kan, zoals de Nationale ombudsman al vele keren heeft geoordeeld, nimmer ter rechtvaardiging worden aangevoerd voor een dergelijke grove overschrijding van een behandeltermijn en voor het ontbreken van enig tussenbericht over de stand van zaken en een eventuele verlenging van de beslistermijn. Dat er in verzoekers geval sprake was van een nijpende situatie maakt dit des te schrijnender.

13. Op 6 november 2006 waren de toestemmingsverklaring en recente medische verklaring toegezonden. Ook toen is de behandeling van de aanvraag nog niet op gang gekomen. Daarna was het leed nog niet geleden. Vanaf 12 maart 2007 zou de behandeling van de aanvraag zijn opgeschort omdat verzoekers zaak inmiddels was geselecteerd voor ambtshalve toetsing aan de pardonregeling. Verzoeker is daarover niet geïnformeerd. De staatssecretaris heeft ervoor gekozen om uit het oogpunt van efficiëntie geen tussenberichten te sturen. Wat daarvan ook zij, de staatssecretaris had er in het geval van verzoeker goed aan gedaan hem wel te informeren, gelet op de inmiddels ver overschreden beslistermijn, de situatie van verzoeker en het feit dat op dat moment zelfs nog geen begin was gemaakt met de behandeling van de aanvraag.

14. In maart 2007 waren al weer vier maanden verstreken sinds de gevraagde stukken bij de IND waren gearriveerd zonder dat enige actie was ondernomen. Dit heeft nogal wat consequenties gehad. De staatssecretaris heeft namelijk aangegeven dat reeds lopende onderzoeken gewoon werden voortgezet. In verzoekers geval was daarvan echter geen sprake, met alle gevolgen van dien: als de IND onmiddellijk het BMA om advies had gevraagd, dan had de zaak in ieder geval nadat was gebleken dat verzoeker voor een verblijfsvergunning op grond van de regeling in aanmerking kwam - naar men mag aannemen - nog vrij snel kunnen worden afgerond. Dat dit niet is gebeurd heeft geleid tot een verdere vertraging van bij elkaar negen maanden voordat uiteindelijk een advies werd uitgebracht.

15. Die vertraging had alles te maken met het feit dat de stukken, die verzoeker destijds ten behoeve van het BMA advies had overgelegd door de IND niet voortvarend voor advies aan het BMA waren toegezonden. Volgens het BMA-protocol waren de stukken

inmiddels verouderd, met name omdat de toestemmingsverklaring niet ouder dan zes maanden mocht zijn. Dit bracht mee dat verzoeker opnieuw een toestemmingsverklaring moest ondertekenen en verklaringen van zijn medische behandelaars moest opsturen. Een recente toestemmingsverklaring en recente medische informatie kan van belang zijn als de kans bestaat dat de (medische) situatie van de betrokkene inmiddels zodanig is gewijzigd dat een advies niet meer nodig is of het kan zijn dat betrokkene er geen prijs meer op stelt dat derden over hem worden benaderd. In verzoekers geval was de situatie echter nog hetzelfde en dat had hij de IND ook laten weten. Daarbij was het een tijdrovende zaak om het één en ander te verzamelen, omdat hij geen vast adres had. Verzoeker heeft de recente informatie aangeleverd, drie maanden nadat hij daartoe werd opgeroepen. Op het moment van het verzoek van de IND was er echter sprake van een reeds ver overschreden termijn, grotendeels toe te schrijven aan een gebrek aan voortvarendheid bij de IND, een verzoeker die in een moeilijke situatie verkeerde en een nog te verwachten termijn van in elk geval drie maanden voor het uitbrengen van het advies. Dit alles in aanmerking nemend was het in dit geval wenselijk geweest om vooruitlopend op de ontvangst van de noodzakelijke verklaringen wat soepeler met de zaak om te gaan en bijvoorbeeld alvast contact op te nemen met het BMA. Het valt te betreuren dat dit niet is gebeurd.

16. Al met al is hier sprake van een overschrijding van een beslistermijn van ruim drie jaar, waarbij verzoeker, die in een moeilijke situatie verkeert, bovendien niet is geïnformeerd over de stand van zaken. Hiermee is in strijd gehandeld met het vereiste van voortvarendheid. De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst is gegrond wegens schending van het vereiste van voortvarendheid.

Onderzoek

Op 26 september 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer D., ingediend door de heer mr. P. Th. van Alkemade, advocaat te 's-Hertogenbosch, 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.

Tijdens het onderzoek kregen de Immigratie- en Naturalisatiedienst en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

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

Tevens werd de staatssecretaris een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De staatssecretaris van Justitie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. De reactie van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

Informatieoverzicht

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

1. Brieven van verzoeker aan de IND van 26 augustus 2005, 14 juli 2006, 21 september 2006, 11 oktober 2006, 6 november 2006, 25 november 2007, 20 september 2007, 15 januari 2008;
2. Brieven van de IND aan verzoeker van 29 september 2006, 13 september 2007, 17 april 2008;
3. Verzoekschrift 26 september 2007, aangevuld op 26 november 2007;
4. Standpunt staatssecretaris van 10 januari 2008;
5. Reactie verzoeker van 17 januari 2008;
6. Aanvullende reactie staatssecretaris van 29 februari 2008;
7. Aanvullende reactie verzoeker van 5 mei 2008.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Vreemdelingenwet 2000

Artikel 25

"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 wijzigen 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."
2. In de pardonregeling wordt onder voorwaarden een verblijfsvergunning verleend aan vreemdelingen die onder de oude vreemdelingenwet (voor 1 april 2001) een asielaanvraag hebben ingediend en nog altijd in Nederland zijn. De pardonregeling komt voort uit de afspraken in het Coalitieakkoord en volgt op het bestuurlijk akkoord met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). De IND zorgt voor de uitvoering van de pardonregeling. Er kan geen aparte aanvraag worden ingediend voor deze eenmalige regeling. De ambtshalve toets wordt door de IND verricht.