



Rapport

Rapport betreffende een klacht over het Nederlandse consulaat te Barcelona (Spanje).
Bestuursorgaan: de minister van Buitenlandse Zaken.

Datum: 13 juli 2012

Rapportnummer: 2012/114

Klacht

Op 9 september 2011 heeft verzoeker bij het Nederlandse consulaat te Barcelona (Spanje) informatie ingewonnen over het aanvragen van een Nederlandse identiteitskaart.

Verzoeker klaagt erover dat dit consulaat stelde dat bij deze aanvraag onder andere een recent bewijs van uitschrijving uit Nederland diende te worden overgelegd. Volgens dit consulaat mocht het bewijs van uitschrijving niet ouder dan zes maanden zijn.

Bevindingen en beoordeling

Algemeen

Een Nederlandse burger die in het buitenland woont, kan bij meerdere instanties een Nederlandse identiteitskaart aanvragen. De burger kan ervoor kiezen de identiteitskaart bij bijvoorbeeld de gemeente Den Haag Afdeling Landelijke Taken aan te vragen. De voorwaarde is dan wel dat de burger niet in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) is ingeschreven. Verder kan de burger ervoor kiezen om de identiteitskaart bij een Nederlandse ambassade of een Nederlands consulaat in het buitenland aan te vragen. Dit kan niet bij iedere willekeurige Nederlandse post. Alleen burgers die in het ressort van de post woonachtig zijn of in het ressort van een onder verantwoordelijkheid van die post staande andere post woonachtig zijn, kunnen bij die post een aanvraag voor een Nederlandse identiteitskaart indienen. Samengevat komt het erop neer dat een burger een Nederlandse identiteitskaart kan aanvragen bij de Nederlandse ambassade of het Nederlandse consulaat in het land waar die burger woont.

Bevindingen

Visie verzoeker

1. Verzoeker woont al vijftien jaar in Spanje en heeft de Nederlandse nationaliteit. Volgens verzoeker is hij ook al vijftien jaar uitgeschreven uit de Nederlandse GBA en staat hij ook al die tijd als inwoner van Spanje geregistreerd. Verzoeker heeft een Nederlands paspoort en wilde daarnaast beschikken over een Nederlandse identiteitskaart. Verzoeker heeft hierover contact opgenomen met het Nederlandse consulaat te Barcelona (het consulaat) en de gemeente Den Haag. Het consulaat liet verzoeker weten dat hij bij zijn aanvraag voor een identiteitskaart onder andere diende te verstrekken:

een recent bewijs van uitschrijving van zijn laatste woonplaats in Nederland;

een recent bewijs van inschrijving in de Spaanse gemeente.

Volgens verzoeker vraagt de gemeente Den Haag - anders dan het consulaat - geen bewijs van uitschrijving uit een Nederlandse gemeente. Verzoeker stelt dat de gemeente

vraagt om de originele groene NI-formulieren mee te nemen bij de aanvraag. Deze formulieren krijg je als je toestemming hebt gekregen om je permanent in Spanje te vestigen. Volgens verzoeker moet je je met die formulieren identificeren als je in Spanje bijvoorbeeld een nieuw rijbewijs aanvraagt of een nieuwe bankrekening wilt openen. Verzoeker is van mening dat het consulaat en de gemeente niet dezelfde eisen stellen aan een aanvraag voor een Nederlandse identiteitskaart.

2. Volgens verzoeker zegt een bewijs van uitschrijving uit een Nederlandse gemeente niets, omdat dit niet wil zeggen dat iemand zich heeft ingeschreven in een gemeente in het buitenland. Verder wijst verzoeker erop dat hij al meerdere keren bij het consulaat een nieuw paspoort heeft aangevraagd en gekregen. De gegevens van verzoeker zijn dus bekend bij het consulaat. De burger moet van het consulaat heel veel moeite doen om een bewijs van uitschrijving uit Nederland te regelen, terwijl het consulaat dit bewijs met één druk op de knop zelf produceert, aldus verzoeker.

Informatie gemeente Den Haag

3. De Nationale ombudsman mag geen klachten over de gemeente Den Haag behandelen, omdat deze gemeente over een gemeentelijke ombudsman beschikt. In het kader van het onderzoek naar de klacht van verzoeker, heeft de Nationale ombudsman wel informatie bij de gemeente Den Haag opgevraagd. Vervolgens heeft de gemeente het volgende laten weten.

4. Op grond van artikel 28 van de Paspoortwet (zie Achtergrond, onder 1.) verschaft de instantie die bevoegd is het reisdocument te verstrekken zich de nodige zekerheid over de identiteit en nationaliteit van de aanvrager. De aanvrager kan in dat verband worden verzocht de nodige bewijsstukken over te leggen. De burgemeester van Den Haag is bevoegd een reisdocument te verstrekken aan personen die niet als ingezetene in de basisadministratie van een Nederlandse gemeente zijn ingeschreven. Sinds juni 2011 beschikt de gemeente Den Haag over de mogelijkheid digitaal de basisadministratie landelijk te raadplegen. Wanneer een burger stelt dat hij niet in Nederland in de GBA als ingezetene is ingeschreven, dan verzoekt de gemeente Den Haag niet meer om een recent bewijs van uitschrijving bij de aanvraag van een reisdocument. De burgemeester van Den Haag maakt gebruik van de basisadministratie ter verificatie van de identiteit en nationaliteit van de aanvrager.

Visie minister van Buitenlandse Zaken

5. Naar aanleiding van het onderzoek van de Nationale ombudsman heeft de minister van Buitenlandse Zaken het volgende laten weten. Bij de beoordeling van een aanvraag voor een Nederlandse identiteitskaart bij een Nederlandse ambassade of een Nederlands consulaat wordt naast het vaststellen van de identiteit en nationaliteit van de aanvrager tevens nagegaan of de aanvrager woonplaats heeft in het ressort van de desbetreffende

post. Alleen in dat geval is een Nederlandse post bevoegd een identiteitskaart te verstrekken. Dit volgt uit artikel 26, vierde lid, van de Paspoortwet (zie Achtergrond, onder 1.). Naast het bewijs van woonplaats dient de Nederlandse post de aanvrager te verzoeken om een bewijs van uitschrijving uit de Nederlandse GBA. Deze eis is gebaseerd op artikel 68, eerste lid, van de Wet GBA (zie Achtergrond, onder 3.). Hieruit volgt dat een persoon de verplichting heeft zich uit de GBA te laten uitschrijven indien hij tweederde van een jaar in het buitenland verblijft.

6. Een bewijs van uitschrijving mag niet ouder zijn dan zes maanden, omdat de situatie in de tussentijd veranderd kan zijn. Een bewijs van uitschrijving uit de Nederlandse GBA wordt in beginsel uitsluitend gevraagd bij een eerste aanvraag voor een Nederlandse identiteitskaart. Indien sprake is van een eerdere verstrekking van een identiteitskaart, beschikt de post nog over alle voor zo'n aanvraag relevante gegevens. De eerdere verstrekking van de identiteitskaart moet wel korter dan elf jaar geleden hebben plaatsgevonden vanwege de wettelijke bewaarplicht van aanvragen voor Nederlandse reisdocumenten. Na elf jaar worden de gegevens vernietigd. Recent onderzoek heeft uitgewezen dat nagenoeg alle posten een aansluiting hebben op de GBA. De verwachting is dat in de loop van dit jaar alle posten op de GBA worden aangesloten. Desondanks zullen deze posten niet overgaan tot het standaard raadplegen van de GBA. Voor het gebruik van de GBA wordt de post namelijk per raadpleging een bedrag in rekening gebracht. De kosten voor het gebruik van het raadplegen van de GBA zijn niet verdisconteerd in de huidige prijs die de posten rekenen voor een identiteitskaart. Daarnaast kost de raadpleging tijd. Verder is de minister van mening dat de verantwoordelijkheid voor het indienen van een volledige aanvraag bij de burger ligt en niet mag worden verschoven naar de posten.

7. De minister stelt dat gebleken is dat het verstrekken van een bewijs van woonplaats niet voldoende is om aan te tonen dat de aanvrager ook woonachtig is in het ressort van de post of zich heeft laten uitschrijven uit de GBA. Bij de behandeling van aanvragen door de post te Barcelona speelt de ervaring dat inschrijvingsbewijzen die zijn afgegeven door Spaanse gemeenten niet altijd betrouwbaar zijn. Verklaringen van woonplaats worden door Spaanse gemeenten namelijk afgegeven op basis van een eigen verklaring van de aanvrager. Deze verklaringen worden in de regel niet getoetst door de Spaanse gemeente (bijvoorbeeld door toetsing van een koop- of huurcontract van een huis in Spanje). Naar aanleiding van een vraag van de Nationale ombudsman liet de minister weten dat de Nederlandse ambassade in Frankrijk niet vraagt om overlegging van een bewijs van uitschrijving uit de GBA, omdat een belangrijk deel van de Nederlandse populatie in Frankrijk nooit in Nederland heeft gewoond of Nederland al vóór de invoering van de GBA had verlaten. Het vragen van een bewijs van uitschrijving aan deze groep is niet mogelijk en ook niet zinvol. Voor de overige Nederlanders in Frankrijk is dat echter wel het geval. De ambassade te Parijs wordt geïnstrueerd in die gevallen wel te vragen om overlegging van een bewijs van uitschrijving uit de GBA.

8. Volgens de minister kunnen de vereisten die het Ministerie en de gemeente stellen bij de aanvraag van de diverse reisdocumenten, soms verschillen. Dit neemt echter niet weg dat de minister het belang inziet van het niet stellen van hele andere eisen door de gemeente en de Nederlandse posten in het buitenland. Juist om dat zoveel mogelijk te voorkomen en onduidelijkheid weg te nemen, spreekt de minister vier keer per jaar met de gemeenten om tot meer uniformiteit te komen. De minister komt tot de conclusie dat de klacht van verzoeker ongegrond is. Hierbij plaatst hij wel twee kanttekeningen. Ten eerste had het consulaat volgens de minister wat meer informatie kunnen geven aan verzoeker. Daardoor zou het voor verzoeker misschien duidelijker zijn geweest waarom hij bepaalde stukken moest verstrekken. Verder had het consulaat naar artikel 26 van de Paspoortwet moeten verwijzen in plaats van naar artikel 28 van die wet.

II Beoordeling

9. Het vereiste van samenwerking houdt in dat de overheid op eigen initiatief in het belang van de burger met andere (overheids-)instanties samenwerkt en de burger niet van het kastje naar de muur stuurt. Dit vereiste brengt met zich mee dat een overheidsinstantie een burger niet verplicht bepaalde bewijsstukken door middel van veel inspanning bij een andere overheidsinstantie op te vragen, indien zij zelf op een eenvoudige wijze die bewijsstukken kan verkrijgen.

10. Bij het aanvragen en verstrekken van Nederlandse identiteitskaarten wordt uitvoering gegeven aan de Paspoortwet. Voor de gemeente Den Haag en de Nederlandse posten in het buitenland gelden bij het verstrekken van een Nederlandse identiteitskaart aan een Nederlandse burger die in het buitenland woont niet exact dezelfde regels. Voor de gemeente Den Haag is immers bepalend of de burger niet in de GBA is ingeschreven en voor de Nederlandse post is van belang of de burger woont in het land waar deze post is gevestigd. Dit neemt niet weg dat het in beide gevallen gaat om de uitvoering van de Paspoortwet waarbij aan een burger in dezelfde situatie hetzelfde document wordt verstrekt.

11. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman is naar voren gekomen dat de gemeente Den Haag en het consulaat niet dezelfde eisen stellen aan de aanvraag voor een Nederlandse identiteitskaart. De gemeente Den Haag vraagt namelijk geen bewijs van uitschrijving, maar controleert zelf in de GBA of de burger niet is ingeschreven terwijl het consulaat wel vraagt om zo'n bewijs. De Nationale ombudsman vindt dit verschil niet wenselijk. Hierbij is in aanmerking genomen dat het verschil in uitvoering van de wet niet wordt veroorzaakt door verschil in regelgeving. Beide instanties willen weten of iemand in Nederland is uitgeschreven. Nederlandse posten in het buitenland vragen de burger hiervoor een bewijs van uitschrijving over te leggen, terwijl (de meeste van) deze posten die informatie zelf voor handen hebben. De reden dat het consulaat de GBA niet zelf raadpleegt, is dat dit kosten met zich brengt. Dit argument van de minister overtuigt niet. Hierbij is onder andere van belang dat dit argument (deels) ook geldt voor de gemeente.

Het kost de gemeente immers ook tijd om de GBA te controleren. Verder heeft dit argument van de minister een bureaucratisch karakter (opmerking: niet duidelijk is hoe hoog de kosten zijn en of die kosten niet aan de aanvrager kunnen worden doorberekend). Daarnaast is meegewogen dat de posten vragen om een bewijs van uitschrijving, terwijl het er volgens de Paspoortwet om gaat dat de burger woonachtig is in het gebied van de post. De post zou er ook voor kunnen kiezen om de burger alternatieven te bieden om dit aannemelijk te maken, bijvoorbeeld door middel van een koop- of huurcontract. Deze stukken zijn voor een burger makkelijker en goedkoper te verkrijgen dan een bewijs van uitschrijving. Als het consulaat toch per se een bewijs van uitschrijving wil zien, dan is de Nationale ombudsman van oordeel dat het consulaat de GBA zelf dient te raadplegen en eventueel de kosten daarvan aan de aanvrager zou kunnen doorberekenen. De gedraging is daarom in strijd met het vereiste van samenwerking.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

12. Het bevreemdt de Nationale ombudsman dat posten bij een eerste aanvraag voor een identiteitskaart vragen om een recent bewijs van uitschrijving (maximaal 6 maanden oud) terwijl gegevens van een eerdere aanvraag van bijvoorbeeld tien jaar geleden nog wel kunnen worden gebruikt. Verder is het de Nationale ombudsman opgevallen dat de eisen die de Nederlandse posten in het buitenland aan een aanvraag voor een Nederlandse identiteitskaart stellen niet steeds gelijk zijn. Veel posten vragen wel om een bewijs van uitschrijving, maar de Nederlandse ambassade in Frankrijk vraagt zo'n bewijs bijvoorbeeld niet. Deze post biedt een burger de mogelijkheid om aannemelijk te maken dat hij woont in Frankrijk door middel van een koop- of huurcontract. De minister heeft hierover gesteld dat een belangrijk deel van de Nederlandse populatie in Frankrijk nooit in Nederland heeft gewoond of Nederland al vóór de invoering van de GBA had verlaten. Volgens de minister dienen de overige Nederlanders in Frankrijk wel een bewijs van uitschrijving uit de GBA over te leggen. Dit door de minister gestelde verschil is echter niet terug te vinden op de website van de Nederlandse ambassade in Frankrijk.

De Nationale ombudsman geeft de minister van Buitenlandse Zaken in overweging om de voorwaarden waaraan een aanvraag voor een Nederlandse identiteitskaart in het buitenland moet voldoen, nog eens te bezien met inachtneming van het oordeel in dit rapport.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Nederlandse consulaat te Barcelona (Spanje), is gegrond wegens schending van het vereiste van samenwerking.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman geeft de minister van Buitenlandse Zaken in overweging om de voorwaarden waaraan een aanvraag voor een Nederlandse identiteitskaart in het buitenland moet voldoen, nog eens te bezien met inachtneming van het oordeel in dit rapport.

Onderzoek

Op 14 oktober 2011 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift met een klacht over een gedraging van het Nederlandse consulaat te Barcelona.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Verzoeker werd in de gelegenheid gesteld op de reactie van de minister te reageren.

In het kader van het onderzoek werd betrokkenen verzocht op de bevindingen te reageren. Verzoeker heeft op de bevindingen gereageerd, maar zijn opmerkingen gaven geen aanleiding het verslag van bevindingen aan te passen.

Achtergrond

1. Paspoortwet

Artikel 26

1. Bevoegd tot het in ontvangst nemen van aanvragen voor nationale paspoorten, reisdocumenten voor vluchtelingen en reisdocumenten voor vreemdelingen, zijn:

a. in het Europese deel van Nederland: de burgemeester, voor zover het personen betreft die als ingezetene in de basisadministratie persoonsgegevens van zijn gemeente zijn ingeschreven;

b. in Aruba, Curaçao en Sint Maarten: de Gouverneur en, voor zover het personen betreft die in de bevolkingsadministratie van Aruba, Curaçao of Sint Maarten zijn opgenomen, de door de Gouverneur na overleg met Onze Minister daartoe aangewezen autoriteiten;

c. in een openbaar lichaam: de gezaghebber, voor zover het personen betreft die in de bevolkingsadministratie van het openbaar lichaam zijn opgenomen, en in bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur te bepalen gevallen;

d. in het buitenland: het hoofd van de daartoe aangewezen consulaire post, voor zover het personen betreft die zich in zijn ressort of in het ressort van een onder zijn

verantwoordelijkheid staande consulaire post bevinden;

e. in bijzondere door Onze Minister te bepalen gevallen: Onze Minister en de door hem onderscheidenlijk de door de Gouverneur na overleg met Onze Minister daartoe aangewezen autoriteiten.

(...)

4. Bevoegd tot het in ontvangst nemen van aanvragen voor Nederlandse identiteitskaarten zijn de in het eerste lid, onder a en e bedoelde autoriteiten en, voor zover het personen betreft die in hun ressort of in het ressort van een onder hun verantwoordelijkheid staande consulaire post woonachtig zijn, de onder d bedoelde autoriteiten, die daartoe in overeenstemming met Onze Minister zijn aangewezen.

Artikel 28

1. De in artikel 26 bedoelde autoriteit verschaft zich de nodige zekerheid over de identiteit en de nationaliteit van de aanvrager, en indien deze geen Nederlander is, tevens met betrekking tot diens verblijfstitel.

2. De aanvrager kan worden verzocht in verband met het in het eerste lid bedoelde onderzoek de nodige bewijsstukken over te leggen.

3. De aanvrager dient persoonlijk voor de bovenbedoelde autoriteit te verschijnen, tenzij zulks om zwaarwegende redenen niet van hem kan worden gevergd en de betreffende autoriteit van oordeel is dat op andere wijze voldoende zekerheid kan worden verkregen over de identiteit, de nationaliteit en de verblijfstitel van de aanvrager.

Artikel 40

1. Bevoegd tot het verstrekken van nationale paspoorten, reisdocumenten voor vluchtelingen en reisdocumenten voor vreemdelingen, zijn:

a. in het Europese deel van Nederland: de burgemeester, voor zover het personen betreft die als ingezetene in de basisadministratie persoonsgegevens van zijn gemeente zijn ingeschreven;

b. in Aruba, Curaçao en Sint Maarten: de Gouverneur en, voor zover het om verstrekking van nationale paspoorten gaat aan personen die in de bevolkingsadministratie van Aruba, Curaçao of Sint Maarten zijn opgenomen, de door de Gouverneur na overleg met Onze Minister daartoe aangewezen autoriteiten;

c. in een openbaar lichaam: de gezaghebber, voor zover het personen betreft die in de bevolkingsadministratie van het openbaar lichaam zijn opgenomen, en in bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur te bepalen gevallen;

d. in het buitenland: het hoofd van de daartoe aangewezen consulaire post, voor zover het personen betreft die zich in zijn ressort of in het ressort van een onder zijn verantwoordelijkheid staande consulaire post bevinden;

e. in bijzondere door Onze Minister te bepalen gevallen: Onze Minister en de door hem daartoe aangewezen autoriteiten. (...)

4. Bevoegd tot het verstrekken van Nederlandse identiteitskaarten zijn de in het eerste lid, onder a en e bedoelde autoriteiten en, voor zover het personen betreft die in hun ressort of in het ressort van een onder hun verantwoordelijkheid staande consulaire post woonachtig zijn, de onder d bedoelde autoriteiten, die daartoe in overeenstemming met Onze Minister zijn aangewezen.

2. Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001

Artikel 7

De burgemeesters van Den Haag, Enschede, Maastricht, Echt-Susteren en Oldambt verrichten de handelingen ingevolge de wet en artikel 6 tevens ten behoeve van personen die niet als ingezetene in de basisadministratie van een gemeente zijn ingeschreven.

3. Wet gemeentelijke basisadministratie

Artikel 68

De ingezetene die naar redelijke verwachting gedurende een jaar ten minste twee derden van de tijd buiten Nederland zal verblijven, is verplicht bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente van inschrijving binnen vijf dagen voor zijn vertrek uit Nederland schriftelijk aangifte van vertrek te doen.

2. Hij doet in die aangifte mededeling van dat vertrek, van het volgende land van verblijf en van het eerste adres van verblijf in dat land.

3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent bijzondere gevallen waarin het eerste lid niet van toepassing is.