



Rapport

Rapport over een klacht over de Nederlandse ambassade in Brasilia.

Datum: 18 oktober 2011

Rapportnummer: 2011/3154

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Nederlandse ambassade in Brasilia:

zijn echtgenote niet of foutief heeft geïnformeerd toen zij in 2007 een inburgeringsexamen aflegde terwijl zij te jong was om een aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) in te dienen voor gezinsvorming met hem, en in 2010

zijn echtgenote heeft verplicht om haar mvv in Brasilia te komen ophalen in plaats van bij het veel dichterbij gelegen consulaat in Fortaleza, waardoor zij tweemaal onnodig kosten heeft moeten maken.

Algemeen

De heer en mevrouw J. zijn in 2008 getrouwd. Mevrouw J. is afkomstig uit Brazilië en woonde in de stad Fortaleza. Al in 2007 nam mevrouw J. bij de ongeveer 1500 kilometer verderop gelegen Nederlandse ambassade in Brasilia deel aan het inburgeringsexamen, dat verplicht is bij de aanvraag van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Het examen was echter voor niets afgelegd omdat zij tijdens het maken van het examen nog niet de leeftijd van 21 jaar had bereikt die vereist was om een mvv voor gezinsvorming te ontvangen. Om die reden moest zij ten behoeve van een in 2010 ingediende mvv-aanvraag het inburgeringsexamen nogmaals maken.

Toen mevrouw J. haar mvv wilde afhalen bij het consulaat in Fortaleza, meldde de ambassade in Brasilia haar dat de mvv alleen in Brasilia opgehaald kon worden. Mevrouw J. moest ver reizen om de mvv af te halen. Omdat de heer J. ontevreden was over de extra kosten die hij en zijn echtgenote hadden moeten maken vanwege het twee maal maken van het inburgeringsexamen en het meerdere malen naar Brasilia afreizen en omdat de Minister van Buitenlandse Zaken zijn verzoek om vergoeding had afgewezen, diende hij op 27 december 2010 een klacht in bij de Nationale ombudsman.

Het tweemaal afleggen van het inburgeringsexamen

De heer J. verweet de ambassade dat ze zijn echtgenote in 2007 niet hadden gewezen op de leeftijdsgrens voor het indienen van een mvv-aanvraag voor gezinsvorming. Volgens de heer J. had de ambassade hen meerdere malen gemeld dat de leeftijdsgrens alleen voor personen met de Marokkaanse en Turkse nationaliteit gold.

De minister antwoordde dat nu niet meer was na te gaan wat de ambassade destijds zou hebben verteld. Hij was van mening dat de heer J. als belanghebbende de taak had om vooraf volledig geïnformeerd te zijn. Het behalen van een inburgeringsexamen in het buitenland is een van de vele vereisten voor het aanvragen van een mvv. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is de bevoegde instantie waar een burger alle informatie kan

verkrijgen voor de aanvraag van een mvv. In het geval van de heer en mevrouw J. was sprake van gezinsvorming en mevrouw J. moest op het moment van het examen 21 jaar oud zijn.

De minister meldde dat de heer J. destijds mevrouw J. had aangemeld voor het inburgeringsexamen. Op de ambassade wordt uitsluitend gecontroleerd of de persoon is aangemeld voor het examen en of het examengeld is overgemaakt. Als daaraan voldaan is kan het examen worden afgelegd. Het is volgens de minister geen taak van de ambassade om op het moment van het examen de kandidaat privé vragen te stellen over haar verblijfsdoel voor de mvv-aanvraag die pas in een later stadium zal worden ingediend. Op grond van het bovenstaande zag de minister geen reden om over te gaan tot vergoeding van gemaakte kosten.

Het afhalen van de mvv

De heer J. verweet de ambassade in Brasilia dat zij mevrouw J. de mvv persoonlijk lieten afhalen in het veraf gelegen Brasilia in plaats van op het consulaat in haar woonplaats Fortaleza. De heer J. gaf aan dat de ambassade hem meldde dat het voor henzelf kostenbesparend was om geen voorzieningen voor het nemen van digitale vingerafdrukken te hebben in Fortaleza. De heer J. en zijn echtgenote moesten echter € 900 extra besteden om naar Brasilia te reizen en daar te verblijven. Anderhalve maand eerder dienden de heer J. en zijn echtgenote ook al naar Brasilia te reizen toen zij het inburgeringsexamen ging afleggen. Ook dat was niet mogelijk in Fortaleza.

De minister van Buitenlandse Zaken gaf aan dat het juist was dat de mvv op dezelfde Nederlandse vertegenwoordiging als waar het basisexamen inburgering in het buitenland is afgelegd, moet worden opgehaald. Dit is ook uitdrukkelijk vermeld op het aanmeldingsformulier voor het examen, bij stap 1, waar wordt ingevuld waar het examen zal worden afgelegd. De heer J. was hier dus over geïnformeerd. De minister begreep dat het vervelend is dat zij nu veel verder moesten reizen, maar de reden voor deze regel is de volgende:

Bij het afnemen van het examen worden vingerafdrukken afgenomen ter identificatie. Deze vingerafdrukken worden niet in een centraal databestand opgeslagen, maar alleen lokaal bewaard. Bij de mvv-afgifte dient de aanvrager zich te identificeren door middel van de vingerafdrukken. Alleen op de plaats waar het examen is afgelegd kan worden geverifieerd of de vingerafdrukken dezelfde zijn als die van degene die het examen heeft afgelegd.

Bij het invoeren van de Wet inburgering buitenland in 2006 heeft de regering besloten niet alle Nederlandse vertegenwoordigingen (w.o. de honoraire consulaten zoals in Fortaleza) te voorzien van apparatuur voor het afnemen van inburgeringsexamens in het buitenland. Met de installatie van deze apparatuur zijn hoge investeringen gemoeid. Deze kosten zijn volgens de minister slechts te verantwoorden indien een consulaat jaarlijks een

substantieel aantal examens afneemt. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft op deze basis moeten overwegen welke consulaten in het buitenland deze bevoegdheden kunnen blijven behouden en welke niet. Helaas kan op het consulaat in Fortaleza de mogelijkheid examens af te nemen niet worden geboden.

Tijdens het onderzoek liet de minister nog weten dat navraag bij de ambassade niet kan bevestigen dat een ambassademedewerker de opmerking dat de leeftijdsgrens van 21 jaar voor het indienen van een mvv-aanvraag alleen zou gelden voor mensen met een Turkse of Marokkaanse nationaliteit. De minister benadrukte nog eens dat iemand die een partner wil laten overkomen uit het buitenland zich van te voren goed moet informeren bij de betreffende instantie, in dit geval dus de IND. Niettemin heeft het ministerie in 2010 de posten geïnstrueerd om kandidaten actief te wijzen op de leeftijdsgrens van 21 jaar. Bovendien wordt sinds twee jaar op de website van het ministerie bij de informatieverschaffing over het inburgeringsexamen nadrukkelijk gewezen op de leeftijdsgrens voor het aanvragen van een mvv in het kader van gezinsvorming, aldus de minister. De minister acht de klachten ongegrond.

Beoordeling

Er komt heel wat bij kijken als iemand naar Nederland wil komen voor langer dan drie maanden, bijvoorbeeld zoals in geval van mevrouw J. voor gezinsvorming. In dat geval is een machtiging tot voorlopig verblijf nodig. Om daarvoor in aanmerking te komen moet aan een aantal vereisten worden voldaan. Zo moet in veel gevallen onder andere met goed gevolg het basisexamen inburgering zijn afgelegd en binnen een jaar nadien moet dan de mvv-aanvraag worden ingediend. Bij het indienen van de mvv-aanvraag moet men de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt.

Ook worden bij het afleggen van het examen vingerafdrukken genomen, die dienen ter identificatie bij het afhalen van de mvv.

Voor het afleggen van een basisexamen inburgering en het nemen van vingerafdrukken is speciale apparatuur nodig. Niet iedere Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland is daarmee uitgerust. Dat heeft de regering zo besloten bij de invoering van de Wet inburgering in het buitenland 2006. Dit betekent dat mensen soms tot twee keer toe een grote reis moeten maken naar een Nederlandse vertegenwoordiging die wel de faciliteiten biedt, omdat op grond van wet en regelgeving de mvv moet worden afgehaald bij de Nederlandse vertegenwoordiging waar het examen is afgelegd en de vinger-afdrukken zijn genomen. Ook op het aanmeldingsformulier is aangegeven dat de mvv moet worden afgehaald bij dezelfde Nederlandse vertegenwoordiging als waar het examen is afgelegd.

Het tweemaal afleggen van het inburgeringsexamen

Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat overheidsinstanties burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Burgers die een procedure willen starten moeten in de gelegenheid worden gesteld om zich goed op de hoogte te stellen van wat daar zo al bij komt kijken. Het vereiste van actieve en adequate informatie verstrekking houdt in dat geval in dat de overheid een burger via de diverse websites en eventueel ook telefonisch of in persoon goed informeert over bepaalde procedures. Op die manier kunnen burgers zich goed voorbereiden en komen zij niet voor verrassingen te staan.

De website van de IND vermeldt duidelijk de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een mvv; voor de eisen die gelden voor het basisexamen inburgering kan men doorklikken naar de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken, waarop deze duidelijk zijn aangegeven. In zoverre is aan het vereiste van actieve informatie-verstrekking dan ook voldaan en kon verzoeker op de hoogte zijn van de leeftijdseis.

De minister kan bevestigen noch ontkennen wat een ambassademedewerker in 2007 over het al dan niet gelden van de leeftijdseis voor mevrouw J. heeft gezegd. Wat zich in 2007 bij de aanmelding heeft afgespeeld op de ambassade is dan ook niet meer na te gaan. Op dit punt onthoudt de Nationale ombudsman zich van een oordeel.

De minister heeft kennelijk wel onderkend dat extra informatie geen kwaad kan: de Nationale ombudsman heeft er met instemming kennis van genomen dat kandidaten die zich aanmelden bij een ambassade sinds 2010 nadrukkelijk op de leeftijdsgrens worden gewezen.

Het afhalen van de mvv

Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen houdt in dat overheidsinstanties hun administratieve beheer en organisatorisch functioneren inrichten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert.

De moeilijkheden waar mensen soms voor komen te staan bij het aanvragen van een mvv, het nemen van de voor identificatie noodzakelijke vingerafdrukken en vervolgens het afhalen van de mvv zijn enigszins vergelijkbaar met de problemen die zich voordoen bij de procedures rond de aanvraag van een paspoort in het buitenland: ook dan moet men soms een aantal keren ver reizen. In zijn rapport "Paspoort buiten bereik?" van 5 juli 2010 (2010/191) over de knelpunten in de uitvoering van de nieuwe Paspoortwet heeft de Nationale ombudsman geoordeeld dat de voorzieningen nog niet optimaal zijn. Hij wijst in het rapport op een aantal oplossingen zoals onder andere het afzien van het vereiste dat het paspoort in persoon moet worden opgehaald als er sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor dat bijvoorbeeld door de grote reisafstand redelijkerwijs niet kan worden gevegd.

In tegenstelling tot een paspoort, dat meerdere functies vervult, is een mvv echter bedoeld voor eenmalig gebruik. De problemen gelden dan ook in mindere mate voor de procedure rond het inburgeringsexamen en het nemen van vingerafdrukken: de extra inspanningen en het maken van kosten om in aanmerking te komen voor een mvv zijn immers eenmalig. Het is dan ook redelijk dat van een aanvrager van een mvv onder omstandigheden wat meer mag worden verlangd. Niet is gebleken dat in geval verzoeker destijds sprake is geweest van bijzondere omstandigheden waardoor die de extra reis en de daarbij behorende kosten niet in redelijkheid van zijn partner konden worden gevergd. De gedraging is op dit punt behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de Nederlands ambassade in Brasilia is niet gegrond op het punt van het verstrekken van informatie via diverse websites. Wat betreft de klacht over het verstrekken van informatie door de Nederlandse ambassade in Brasilia onthoudt de Nationale ombudsman zich van een oordeel.

De klacht over het afhalen van de mvv is niet gegrond.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Achtergrond

Vreemdelingenbesluit 2000

Artikel 3.71a , eerste lid

1.

Een vreemdeling beschikt over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en van de Nederlandse maatschappij als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onder h, van de Wet, indien hij binnen één jaar direct voorafgaand aan de aanvraag om de machtiging tot voorlopig verblijf het basisexamen inburgering, bedoeld in artikel 3.98a, met goed gevolg heeft afgelegd.

IND – werkinstructie nr 2011/7 (AUB)

"(...)

3. Geldigheidsduur examenuitslag (art. 3.71 a, eerste lid, Vb)

De geldigheidsduur van het met goed gevolg afgelegde basisexamen inburgering is vastgesteld op één jaar. Dit wil zeggen dat de mvv-aanvraag niet op het inburgerings-vereiste zal worden afgewezen indien die is ingediend binnen één jaar nadat het basisexamen inburgering met goed gevolg is afgelegd, d.w.z. binnen één jaar na bekendmaking van de resultatenbrief.

Het maakt voor de vreemdeling derhalve niet uit indien hij in eerste aanleg nog niet aan alle voorwaarden voldoet, maar in bezwaar wel én het inmiddels langer dan één jaar geleden is dat het examen behaald is. Hoofregel is dat indien er binnen één jaar na het behalen van het examen een mvv-aanvraag is ingediend c.q. de referenten-procedure is gestart, de termijn van één jaar geldigheid is veiliggesteld. Het positieve resultaat van het basisexamen inburgering dat is behaald vóór 1 april 2011 kan ook bij mvv-aanvragen ná 1 april 2011 worden overgelegd. Van belang is dat de mvv-aanvraag binnen een jaar nadat het basisexamen is behaald, wordt ingediend. Dit betekent voor de vvr-aanvraag dat deze niet wordt afgewezen indien de mvv- aanvraag wordt ingewilligd en de vreemdeling binnen de geldigheidsduur van de mvv inreist en de vvr-aanvraag indient."

Website Ministerie van Basisexamen

"Inburgering in het buitenland

(...)

Wie moeten het basisexamen inburgering buitenland afleggen?

Het examen moet worden afgelegd door vreemdelingen van 18 tot 65 jaar die voor langere tijd in Nederland willen blijven en een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) aan moeten vragen. Hierbij gaat het vooral om personen die naar Nederland willen komen om met iemand in Nederland een gezin te vormen of die zich met hun familieleden, die al in Nederland wonen, willen herenigen. Ook mensen met een geestelijk beroep zoals imam of predikant die in Nederland willen komen werken moeten het examen afleggen.

Let op:

De minimum leeftijd voor verkrijgen van een mvv voor gezinsvorming of -hereniging is 21 jaar voor beide partners. Meld de kandidaat niet aan voor het examen als deze leeftijd niet binnen een jaar wordt bereikt, omdat de uitslag van het behaalde examen slechts een jaar geldig is. Op de website van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) vindt u gedetailleerde informatie over het basisexamen inburgering, er wordt ook vermeld welke personen in aanmerking komen voor vrijstelling van het examen. (...)

Waar kan ik het examen afleggen?

In principe kunt u het examen alleen afleggen in het land van herkomst of het land waar u langer dan 3 maanden legaal mag verblijven (bijvoorbeeld met een verblijfsvergunning). Op het aanmeldingsformulier staat in het veld "Kies een ambassade of consulaat-generaal" een lijst van alle vertegenwoordigingen waar het inburgeringsexamen wordt afgenomen. Als er in het land waar u woont geen Nederlandse ambassade of consulaat-generaal is gevestigd, waar het examen kan worden afgenomen, kan het examen worden afgelegd op een Nederlandse vertegenwoordiging in het dichtstbijzijnde land waar wel een vertegenwoordiging is gevestigd.. Het kan ook voorkomen dat een ambassade, bijvoorbeeld vanwege politieke instabiliteit of andere calamiteiten, tijdelijk gesloten is. U kunt hierover informatie vinden op de website van de ambassade. Houd er rekening mee dat de MvV bij dezelfde ambassade of consulaat-generaal moet worden aangevraagd/opgehaald als waar u het examen heeft afgelegd..."

4. Vreemdelingencirculaire 2000 (B)

1.2. Afgifte mvv

"(...)

Alvorens de ambassade tot afgifte van de mvv overgaat, vindt een identiteitscontrole plaats. Betrokkene dient zijn identiteit genoegzaam aan te tonen."