



Rapport

Rapport over een klacht over de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Datum: 2 juli 2012

Rapportnummer: 2012/112

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa), ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), hem het verhoogde legestartief liet betalen voor een verzoek om advies voor afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV), terwijl hij dit verzoek vóór de legesverhoging per 1 juli 2011 (compleet) had ingediend.

Bevindingen en beoordeling

I. BEVINDINGEN

Algemeen

Inleiding

1. Op 17 mei 2011 vroeg verzoeker de IND om te adviseren over de afgifte van een MVV voor zijn Peruaanse vriendin. Hij gebruikte daarvoor het formulier "Verzoek om advies voor afgifte machtiging tot voorlopig verblijf (MVV)" van de IND. Daarbij diende hij, voor zover hier van belang, de volgende stukken in:

een kopie van de Spaanse verblijfsvergunning van zijn vriendin;

kopieën van de pagina's met identiteitsgegevens en reisstempels uit het paspoort van verzoeker en zijn vriendin;

een verklaring van verzoekers werkgever van 18 april 2011 dat verzoeker per 1 mei 2002 een dienstverband voor onbepaalde tijd had. Verzoekers werkgever had deze verklaring ondertekend en voorzien van een stempel. Hij verstreekte verder zijn arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd van 23 oktober 2001. Hierin stond dat de overeenkomst per 1 november 2001 voor zes maanden gold met de intentie om deze voor onbepaalde tijd te verlengen. Ook verstreekte verzoeker recente loonstroken, waaruit bleek dat hij vanaf 1 november 2001 in dienst was.

2. Verzoeker was, gezien de toelichting op voormeld formulier, in de veronderstelling dat zijn verzoek compleet was. Desondanks adviseerde de IND op 31 augustus 2011 negatief op zijn verzoek, omdat hij niet alle benodigde gegevens zou hebben verstrekt. Daarbij wees de IND verzoeker erop dat, alleen als hij binnen twee weken een nieuw verzoek om advies zou indienen en als aan alle voorwaarden zou worden voldaan, de datum van het eerste verzoek als toetsmoment zou worden genomen. Dit gold volgens de IND alleen niet voor de hoogte van de leges. Omdat de leges per 1 juli 2011 waren verhoogd van € 830,- naar € 1.250,- moest verzoeker van de IND het verhoogde tarief betalen.

Kopie verblijfsvergunning

3. Volgens de IND zou onder andere de kopie van de voor- en achterzijde van de verblijfsvergunning van zijn vriendin onleesbaar zijn. Een medewerker van de Frontdesk, die hij op 2 september 2011 telefonisch sprak, liet hem echter weten dat de slechte scan in zijn digitale dossier meer iets zei over de manier waarop de IND documenten scande dan over hoe hij het had aangeleverd. Ook de betrokken beslismedewerker van de IND, die hij op 5 september 2011 telefonisch sprak, gaf aan dat het goed zou kunnen dat de kopie van de verblijfsvergunning door het scannen bij de IND niet goed leesbaar was.

Kopieën paspoort

4. Ook ontbrak volgens de IND een kopie van alle pagina's van het paspoort. De medewerker van Frontdesk liet echter weten dat de regel dat alle pagina's van het paspoort moesten worden gekopieerd al maanden was afgeschaft. De beslismedewerker gaf aan dat hij er niet van op de hoogte was dat niet meer alle pagina's van het paspoort gekopieerd hoefde te worden. In het aanvraagformulier stond verder dat het niet nodig was om lege pagina's te kopiëren, maar uitsluitend de pagina's met identiteitsgegevens en reisstempels. Desondanks vroeg de beslismedewerker aan verzoeker om alsnog kopieën van alle pagina's van zijn paspoort te verstrekken. Een kopie van het paspoort kon namelijk het reizen om elkaar te bezoeken onderbouwen.

Kopie arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd

5. Voorts ontbrak volgens de IND een kopie van de arbeidsovereenkomst, waaruit bleek dat verzoeker voor onbepaalde tijd in dienst was. De IND was het echter met verzoeker eens dat de ondertekende verklaring van zijn werkgever dat hij per 1 mei 2002 een dienstverband had voor onbepaalde tijd op zich voldoende was. Daarnaast had hij zijn arbeidsovereenkomst van 23 oktober 2001 overgelegd, waarin stond dat deze vanaf 1 november 2001 voor zes maanden gold met de intentie om het contract na die termijn om te zetten in een contract voor onbepaalde tijd. Ook had hij recente loonstroken verstrekt waaruit bleek dat hij al sinds 1 november 2001 in dienst was. In het aanvraag-formulier werd, naast een recente werkgeversverklaring en recente loonstroken, gevraagd om de huidige arbeidsovereenkomst. De beslismedewerker gaf er desondanks de voorkeur aan om ook de brief uit 2002 te ontvangen, waarin verzoekers werkgever bevestigde dat verzoekers tijdelijke contract was omgezet in een contract voor onbepaalde tijd.

Onderbouwing duurzame en exclusieve relatie

6. Ten slotte ontbrak een onderbouwing van een duurzame en exclusieve relatie tussen verzoeker en zijn vriendin, bijvoorbeeld door middel van foto's, e-mails of brieven. Daarom vroeg de medewerker aan verzoeker om een vragenlijst in te vullen om de duurzame en exclusieve relatie aan te tonen. Deze vragenlijst zag de IND als een hulpmiddel om een

duurzame en exclusieve relatie aan te tonen, maar het was geen vereiste. In (de toelichting van) het aanvraagformulier, dat verzoeker in mei 2011 indiende, werd verder niet gevraagd om een ingevulde vragenlijst en/of een onderbouwing van de duurzame en exclusieve relatie.

Positief advies

7. Verzoeker stuurde op 5 september 2011 de benodigde stukken per e-mail toe en gaf ze ook persoonlijk af op het kantoor van de IND in Den Bosch. De IND beschouwde dit als een nieuw verzoek om advies en gaf op 8 september 2011 een positief advies hierop. Daarbij liet de IND verzoeker weten dat hij, gezien de wijziging per 1 juli 2011, € 1.250,- in plaats van € 830,- aan leges diende te betalen.

Standpunt verzoeker

8. Verzoeker had op internet en in de toelichting van het betrokken aanvraagformulier gelezen welke stukken vereist waren. Hij was, mede gezien het voorgaande, van opvatting dat hij reeds bij zijn eerste verzoek van 17 mei 2011 alle benodigde stukken had ingediend. Het negatieve advies van 31 augustus 2011 was volgens verzoeker dan ook niet terecht. Aangezien hij zijn verzoek vóór de legesverhoging op 1 juli 2011 had ingediend, was hij van mening dat hij het oude legestartief zou moeten betalen. Als de IND aanvullende stukken nodig had, dan had de IND die eerst bij verzoeker moeten opvragen voordat de IND overging tot het definitieve advies. Voorts waren de aanvullende stukken waar de beslismedewerker om vroeg eenvoudig na te leveren, aldus verzoeker.

Standpunt minister van Buitenlandse Zaken

9. Naar de opvatting van de minister van BuZa was verzoekers klacht kennelijk ongegrond en daarbij achtte hij het volgende van belang. Omdat verzoeker niet alle benodigde gegevens had verschaft, adviseerde de IND op 30 augustus 2011 negatief op het verzoek van 17 mei 2011. Bij een onvolledig verzoek adviseerde de IND in principe negatief. Daarbij liet de minister weten dat niet iedere beslismedewerker met dezelfde gegevens evenveel genoeg nam. Het adviseren op een verzoek om advies bleef naar zijn opvatting namelijk mensenwerk.

Hersteltermijn

10. De minister was verder van mening dat in dit geval geen termijn geboden hoefde te worden om het verzuim te herstellen. Er ontbraken namelijk meerdere stukken. De IND bood alleen een hersteltermijn, als aan de voorwaarden leek te zijn voldaan, maar slechts een stuk ontbrak dat makkelijk aangeleverd kon worden. In zo'n geval belde de IND de referent om hem in de gelegenheid te stellen het verzoek te completeren. Daarna volgde de definitieve beoordeling. In bepaalde gevallen gaf de beslismedewerker in het negatieve advies aan dat bij een nieuw adviesverzoek binnen twee weken de oude verzoekdatum

werd gehanteerd. Dit gebeurde als de aanvrager ernstig was benadeeld, omdat hij niet in de gelegenheid was gesteld het verzoek te completeren, bijvoorbeeld omdat zijn arbeidscontract nog maar kort geldig was. De IND deelde ook verzoeker in het negatieve advies van 30 augustus 2011 mee dat, alleen als hij binnen twee weken een nieuw verzoek om advies zou indienen en als aan alle voorwaarden zou worden voldaan, de datum van het eerste verzoek als toetsmoment zou worden genomen. Echter, de minister was van opvatting dat dit alleen betrekking had op de geldigheid van de door verzoeker overgelegde documenten, maar niet op de hoogte van de leges.

11. In paragraaf B1/1.1.2 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000) was bepaald dat, indien de referent bij het indienen van het verzoek om advies niet alle gevraagde gegevens en bescheiden had overgelegd, hem éénmaal een hersteltermijn van twee weken werd verleend. Volgens de minister was dit niet langer correct en accuraat. Bij de aanpassing van de Vc 2000 was volgens hem over het hoofd gezien dat een hersteltermijn bij ontbrekende stukken niet in alle gevallen werd geboden en ook niet standaard voor een periode van twee weken. Bij een volgende aanpassing van de Vc 2000 zou dit worden gecorrigeerd. Volgens de minister verkregen de meeste referenten hun informatie over de aanvraagprocedure overigens via informatielijn, formulieren en/of internet. Via die wegen kregen referenten de juiste en accurate informatie. De minister ging er dan ook vanuit dat in de meeste gevallen geen verwarring was ontstaan over de voorwaarden, die golden bij een adviesaanvraag.

Verhoogd legestartief

12. Bij publicatie in de Staatscourant van 27 juni 2011 werd de hoogte van de leges per 1 juli 2011 aangepast van € 830,- naar € 1.250,-. Verzoeker diende op 5 september 2011 alsnog de benodigde gegevens in. De IND beschouwde dit als een nieuw verzoek om advies, waarop de IND op 8 september 2011 positief adviseerde. Naar de opvatting van de minister was het nieuwe legestartief van € 1.250,- van toepassing. Alleen als verzoeker vóór 1 juli 2011 een verzoek om advies had ingediend, waarop de IND positief had geadviseerd, was het oude legestartief van toepassing.

Reactie minister van Immigratie, Integratie en Asiel

13. Tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman liet de minister van Immigratie, Integratie en Asiel als verantwoordelijke voor de IND weten dat verzoekers klacht destijds onterecht niet gegrond was verklaard en dat hij daarom het verschil tussen het oude en het nieuwe legestartief oftewel het bedrag van €420 aan verzoeker zou terugbetalen. Verzoeker had volgens hem namelijk niet kunnen voorzien dat zijn aanvraag als niet compleet zou worden beschouwd vanwege het ontbreken van bewijsstukken. Immers, niet met zekerheid kon worden vastgesteld dat het verzoeker kon worden verweten dat de kopie van de verblijfsvergunning onleesbaar was. Dit kon namelijk aan de scankwaliteit van de IND liggen. De IND had verder niet gevraagd om een kopie van de lege pagina's

van het paspoort te verstrekken. Ook was het invullen van de vragenlijst om een duurzame en exclusieve relatie aan te tonen nog geen vereiste. Voorts had de beslismedewerker de mogelijkheid om het arbeidscontract voor onbepaalde tijd alsnog bij verzoeker op te vragen, aldus de minister.

II. BEOORDELING

Vereiste van transparantie

14. Het vereiste van transparantie houdt in dat de overheid open en voorspelbaar is in haar handelen, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet. Dit betekent dat de overheid handelt overeenkomstig het door haar vastgestelde en gepubliceerde beleid. Ook betekent dit dat de overheid vooraf op duidelijke wijze kenbaar maakt welke gegevens vereist zijn voor de behandeling van een (advies)aanvraag en een burger niet tegenwerpt dat hij of zij andere, mogelijk relevante, gegevens niet meteen heeft overgelegd.

Schending vereiste van transparantie

15. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman heeft de minister van Buitenlandse Zaken het vereiste van transparantie geschonden. Daartoe acht hij het volgende van belang.

16. De Nationale ombudsman is van oordeel dat, als de IND van mening was dat verzoeker niet alle benodigde stukken had overgelegd, zij verzoeker overeenkomstig het bepaalde in paragraaf B1/1.1.2 van de Vc 2000 (zie Achtergrond) een hersteltermijn had moeten verlenen om in dezelfde aanvraagprocedure alsnog de benodigde gegevens te overleggen. De IND diende ten behoeve van de transparantie te handelen overeenkomstig het vastgestelde en gepubliceerde beleid, dat op dat moment van toepassing was. Dat het bepaalde in de Vc 2000 volgens de minister niet langer correct en accuraat was en bij een volgende aanpassing van de Vc 2000 zou worden gecorrigeerd, maakt dat niet anders. Burgers mogen er redelijkerwijs op vertrouwen dat een overheidsinstantie handelt overeenkomstig het voor haar geldende beleid. Ook de omstandigheid dat referenten via andere wegen, zoals de informatielijn, de formulieren en het internet, wat daar overigens ook van zij, wel de juiste en accurate informatie zouden hebben gekregen, doet niet af aan het voorgaande. Verder acht de Nationale ombudsman het niet juist dat de IND de stukken, die verzoeker kort na het negatieve advies indiende, als een nieuwe adviesaanvraag beschouwde. De IND had het toesturen van de (nadere) stukken, mede gelet op het bepaalde in de Vc 2000, moeten aanmerken als een aanvulling op de eerder ingediende aanvraag. Er was geen sprake van een nieuwe (advies)aanvraag.

17. Naar de opvatting van de Nationale ombudsman had de IND verzoeker ook om de volgende reden een hersteltermijn moeten bieden. De minister had laten weten dat alleen

een hersteltermijn werd geboden, als aan de voorwaarden leek te zijn voldaan, maar slechts een stuk ontbrak dat makkelijk aangeleverd kon worden. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman was daar in dit geval sprake van. Ten eerste valt het verzoeker niet te verwijten dat de kopie van de verblijfsvergunning van zijn vriendin (mogelijk) door het scannen bij de IND niet goed leesbaar was. Ook kon verzoeker dit stuk eenvoudig en snel aanleveren. Ten tweede had verzoeker, zoals ook in de toelichting van het aanvraagformulier stond vermeld, uitsluitend kopieën van de pagina's met identiteitsgegevens en reisstempels van zijn paspoort verstrekt. Volgens het aanvraagformulier was het namelijk niet nodig om lege pagina's te kopiëren, zoals de IND van verzoeker verlangde. Ten derde had verzoeker, zoals ook volgens het aanvraagformulier was vereist, zijn huidige arbeidsovereenkomst, de ondertekende verklaring van zijn werkgever dat hij een dienstverband had voor onbepaalde tijd alsmede recente loonstroken verstrekt. De IND had verzoeker ook laten weten dat hij door middel van deze stukken voldoende had aangetoond dat hij een vast dienstverband had. Tot slot had verzoeker niet met stukken onderbouwd dat zijn relatie met zijn vriendin duurzaam en exclusief was. Echter, in (de toelichting van) het aanvraagformulier werd daar destijds niet om gevraagd. Verzoeker kon dan ook niet weten dat hij zijn duurzame en exclusieve relatie met stukken moest onderbouwen en/of een ingevulde vragenlijst daarover moest verstrekken. De IND kan dit verzoeker dan ook redelijkerwijs niet tegenwerpen. Voorts kon verzoeker, zoals ook is gebleken, de gevraagde stukken eenvoudig en snel aanleveren.

De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de IND is gegrond wegens schending van het vereiste van transparantie.

De Nationale ombudsman heeft met instemming ervan kennisgenomen dat de minister van Immigratie, Integratie en Asiel het verschil tussen het oude en het nieuwe legestartief oftewel het bedrag van €420 aan verzoeker zal terugbetalen.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Achtergrond

Paragraaf B1/1.1.2 van de Vreemdelingencirculaire 2000, voor zover van belang

" (...) De referent verzoekt om een advies door het daartoe bestemde formulier ingevuld en voorzien van de gevraagde gegevens en bescheiden te retourneren aan de Visadienst.

(...) Indien de referent bij het indienen van het verzoek om advies niet alle gevraagde gegevens en bescheiden heeft overgelegd, wordt hem éénmaal een hersteltermijn van twee weken verleend. (...)"