



Rapport

Datum: 28 oktober 2003
Rapportnummer: 2003/383

Klacht

Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling van de aanvraag tot afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) door de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst, en de Nederlandse ambassade te Khartoem (Soedan). Deze mvv-aanvraag werd op 15 oktober 2002 door zijn echtgenote ingediend bij de Nederlandse ambassade te Khartoem.

Meer in het bijzonder klaagt verzoeker erover dat de Visadienst op 3 maart 2003 heeft laten weten niet bekend te zijn met de mvv-aanvraag, terwijl de Nederlandse ambassade heeft verklaard zowel op of omstreeks 22 oktober 2002 als op 20 januari 2003 (een kopie van) de mvv-aanvraag naar de Visadienst te hebben verzonden.

Beoordeling

1. Voor de behandeling van aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) is niet bij wettelijk voorschrift een termijn vastgesteld waarbinnen een beschikking moet worden gegeven. Dit betekent dat de behandeling van deze aanvragen ingevolge het bepaalde in artikel 4:13, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie achtergrond, onder 1.) moet plaatsvinden binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag. Op grond van het tweede lid van deze bepaling moet de redelijke termijn in elk geval worden geacht te zijn verstreken wanneer acht weken na het indienen van de aanvraag geen beschikking is gegeven, noch de aanvrager een kennisgeving is gedaan als bedoeld in artikel 4:14 Awb. Voor de behandeling van aanvragen om een mvv wordt in de Vreemdelingencirculaire een termijn van drie maanden genoemd (zie achtergrond, onder 2.).

2. De echtgenote van verzoeker diende op 15 oktober 2002 bij de Nederlandse ambassade te Khartoem (Soedan) een aanvraag in tot afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Bij brief van 22 oktober 2002 deelde de ambassade de echtgenote van verzoeker mee dat haar mvv-aanvraag zou worden doorgezonden naar de Visadienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

3. In zijn reactie van 19 mei 2003 deelde de minister van Buitenlandse Zaken mee dat de Nederlandse vertegenwoordigingen sinds enige jaren zijn geïnstrueerd om visum- en mvv-aanvragen in een elektronisch registratie- en voorlegstelsel te registreren en die aanvragen vervolgens elektronisch voor te leggen aan de Visadienst. Volgens de minister werkte dit stelsel afdoende voor visumaanvragen voor kort verblijf. Omdat mvv-aanvragen echter in de IND-regio's dienen te worden beoordeeld is het noodzakelijk dat deze aanvragen vanuit de centrale IND-computer bij de Visadienst worden doorgeleid naar een IND-regio. Tot 11 november 2002 was het voor de Visadienst echter niet mogelijk

om dat elektronisch te doen en daarom moesten de vertegenwoordigingen mvv-aanvragen tot die datum altijd ook in papieren vorm naar de Visadienst zenden. Omdat de Nederlandse ambassade in de onjuiste veronderstelling verkeerde dat de Visadienst op 22 oktober 2002 al wel over de technische mogelijkheden beschikte om de mvv-aanvragen elektronisch door te zenden naar de IND-regio, was de aanvraag op 22 oktober 2002 alleen elektronisch naar de Visadienst in Nederland verzonden. De minister van Buitenlandse Zaken voerde als verzachtende omstandigheid voor deze fout van de Nederlandse ambassade aan dat de Nederlandse vertegenwoordigingen in het voorafgaande jaar een aantal instructies hadden ontvangen over aanpassingen en wijzigingen in de mvv-procedure.

4. De minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie meldden in hun reacties dat de Nederlandse ambassade op 18 december 2002 een faxbericht van de advocaat van verzoeker had ontvangen waarin om hernieuwde toezending van de mvv-aanvraag aan de Visadienst was verzocht en dat een medewerker van de Nederlandse ambassade de Visadienst op 6 januari 2003 had verzocht na te gaan of de mvv-aanvraag aldaar was ontvangen. Dit had ertoe geleid dat op 20 januari 2003, ruim een maand na de ontvangst van het signaal dat de aanvraag niet bij de Visadienst bekend was, de aanvraag opnieuw elektronisch naar de Visadienst werd gezonden.

De minister van Buitenlandse Zaken merkte daarover op dat de aanvraag niet overeenkomstig het verzoek van de advocaat van verzoeker per fax was verzonden omdat de betrouwbaarheid van de inhoud van een gefaxte aanvraag niet kon worden gegarandeerd. De minister van Buitenlandse Zaken stelde tevens dat de Nederlandse vertegenwoordiging te Khartoem niets meer over deze mvv-aanvraag had vernomen tot 7 april 2003, de datum waarop op de aanvraag werd beslist.

5. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie deelde in haar reactie mee dat de kopieaanvraag na ontvangst ervan in het elektronisch mailsysteem niet automatisch ter verwerking was aangeboden aan het zogeheten VISIS-computersysteem, waarin de mvv-aanvraag verder verwerkt moest worden, omdat het aanvraagnummer van de mvv-aanvraag al bekend was in het laatstgenoemde computersysteem. Uit de reactie van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie wordt afgeleid dat daardoor ook de kopieaanvraag verloren was gegaan, immers op 3 maart 2003 werd desgevraagd meegedeeld dat de aanvraag bij de Visadienst niet bekend was.

6. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie deelde vervolgens mee dat de Visadienst op 6 maart 2003 van de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Rotterdam-Rijnmond een staat van inlichtingen had ontvangen dat was opgemaakt naar aanleiding van een door verzoeker op 7 februari 2003 bij de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Rotterdam-Rijnmond ingediende mvv-aanvraag (de zogeheten "referentenaanvraag"). Uit haar reactie kan verder worden afgeleid dat in het kader van de behandeling van de referentenaanvraag de Visadienst bij faxbericht van 4 april 2003 de

Nederlandse ambassade te Khartoem opnieuw heeft gevraagd de mvv-aanvraag van 15 oktober 2002 te verzenden, ditmaal per fax. De minister stelt dat de Visadienst de mvv-aanvraag bij faxbericht van 6 april 2003 van de Nederlandse ambassade heeft ontvangen.

7. Wat er ook zij van de wijze waarop de mvv-aanvraag van 15 oktober 2002 na 20 januari 2003 alsnog bij de Visadienst is aangekomen, vaststaat dat pas op 7 april 2003 is beslist op de mvv-aanvraag van de echtgenote van verzoeker.

8. De ministers achtten beiden de klacht over de lange duur van de behandeling van deze aanvraag gegrond omdat deze langer dan drie maanden in beslag had genomen.

9. Zoals hiervóór onder 1 reeds is overwogen, dient in beginsel op een mvv-aanvraag binnen de in de Vreemdelingencirculaire als redelijk genoemde termijn van drie maanden te worden beslist. Dit betekent dat op de aanvraag van 15 oktober 2002 op 15 januari 2003 had moeten zijn beslist.

10. De behandeling van de mvv-aanvraag van 15 oktober 2002 heeft in de periode van 22 oktober 2002 tot 18 december 2002 stilgelegen doordat de Nederlandse ambassade de mvv-aanvraag in eerste instantie op onjuiste wijze had verzonden en de Nederlandse ambassade noch de Visadienst deze fout zelf ontdekten.

11. Nadat de ontvangst van een faxbericht van de advocaat van verzoeker de Nederlandse ambassade er op 18 december 2002 op had geattendeerd dat de verzending van de mvv-aanvraag mogelijk niet correct was verlopen, heeft het vervolgens nog ruim een maand geduurd totdat de aanvraag door de Nederlandse ambassade opnieuw werd verzonden. Het is weliswaar te billijken dat de Nederlandse ambassade eerst heeft onderzocht of de mvv-aanvraag werkelijk niet door de Visadienst was ontvangen, maar een periode van een maand was daarvoor, ook gelet op de gang van zaken tot dan toe, te lang. Daarnaast is het onjuist dat de betrokken medewerkers van de Nederlandse ambassade en de Visadienst niet kort na de hernieuwde verzending van de mvv-aanvraag op 20 januari 2003 hebben geverifieerd of de mvv-aanvraag wèl was ontvangen door de Visadienst.

Doordat dit is nagelaten heeft de (inhoudelijke) behandeling van de aanvraag vervolgens nog langer stilgelegen, en wel tot 6 april 2003. De behandeling werd overigens pas toen voortgezet doordat de Visadienst een maand daarvoor een referentenaanvraag van 7 februari 2003 via de vreemdelingendienst van het regionale politiekorps Rotterdam-Rijnmond had ontvangen en zich naar aanleiding daarvan realiseerde dat de mvv-aanvraag van 15 oktober 2002 nog niet was ontvangen. Al met al heeft de behandeling ten onrechte langer geduurd dan de redelijke termijn van drie maanden.

12. Tenslotte diende de Visadienst de echtgenote van verzoeker vóór het verstrijken van de in de Vreemdelingencirculaire als redelijk genoemde termijn van drie maanden door middel van tussenberichten en op eigen initiatief in te lichten over de voortgang van de behandeling van haar mvv-aanvraag. In dit verband mocht van de Visadienst worden verwacht dat hij in ieder geval iedere drie maanden een tussenbericht aan de echtgenote van verzoeker had gestuurd. De Visadienst heeft dat echter niet gedaan, terwijl het bestaan van de mvv-aanvraag van 15 oktober 2002 drie maanden later wel bekend was bij de Visadienst.

De Visadienst heeft daarmee niet voldaan aan het vereiste van een actieve informatieverstrekking.

13. De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gezamenlijk respectievelijk de minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond.

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Khartoem (Soedan), die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken is eveneens gegrond.

Onderzoek

Op 5 februari 2003 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer M. te Rotterdam, met een klacht over een gedraging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en een gedraging van de Nederlandse ambassade te Khartoem (Soedan).

Naar deze gedragingen werd een onderzoek ingesteld. De gedraging van de Visadienst wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gezamenlijk. De gedraging van de Nederlandse ambassade wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verzocht op de klacht te reageren. Daarnaast werd hun een aantal specifieke vragen gesteld.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Verzoeker maakte van die gelegenheid geen gebruik.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De minister van Buitenlandse Zaken deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoeker en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gaven binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. De echtgenote van verzoeker diende op 15 oktober 2002 een aanvraag in tot afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) bij de Nederlandse ambassade te Khartoem (Soedan).

2. De ambassade verstrekke haar op 22 oktober 2002 een brief waarin onder meer was vermeld:

“I hereby inform you that the Embassy will send your application together with a recommendation to the Ministry of Foreign Affairs Visa Service in the Netherlands.”

3. Op 3 maart 2003 deelde een medewerkster van de Visadienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), aan een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman mee dat de mvv-aanvraag van de echtgenote van verzoeker niet bekend was bij de Visadienst.

B. Standpunt verzoeker

1. Het standpunt van verzoeker staat hiervoor samengevat weergegeven onder Klacht.

2. Bij brief van 8 mei 2003 zond verzoeker een overzicht van de (toelatings)procedures die zijn echtgenote inmiddels had doorlopen. Als bijlage zond hij onder meer een beschikking van de minister van Buitenlandse Zaken van 7 april 2003 waarbij afwijzend werd beslist op de mvv-aanvraag van zijn echtgenote.

C. Standpunt minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

1. Bij brief van 9 mei 2003 reageerde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie als volgt op de klacht van verzoeker:

"...In uw brief van 17 maart 2003 vraagt u mij te reageren op een klacht van (verzoeker; N.o.), de echtgenoot van bovengenoemde vreemdeling. (De echtgenote van verzoeker; N.o.) zal verder worden aangeduid als betrokkene en (verzoeker; N.o.) zal verder worden aangeduid als referent.

(...)

Betrokkene heeft op 15 oktober 2002 bij de Nederlandse ambassade te Khartoum, Soedan een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf onder de beperking "voor verblijf bij Nederlandse echtgenoot, (verzoeker; N.o.)", ingediend. Door de ambassade is deze aanvraag op 22 oktober 2002 op de gebruikelijke wijze (mailsysteem VIS/ CONVOS) aan de Visadienst doorgestuurd.

Op 18 december 2002 is door de ambassade een faxbericht van de gemachtigde van betrokkene ontvangen, gedateerd 13 december 2002, waarin verzocht wordt om de aanvraag nogmaals aan de Visadienst te zenden. Op 6 januari 2003 heeft de ambassade telefonisch contact opgenomen met de Visadienst om te controleren of de aanvraag van betrokkene was binnengekomen bij de Visadienst.

Op 7 en 16 januari 2003 heeft een medewerker van de Visadienst tevergeefs geprobeerd de ambassade telefonisch op de hoogte te stellen van het feit dat de mvv-aanvraag niet kon worden getraceerd.

De gemachtigde van referent heeft op 15 januari 2003 telefonisch navraag gedaan bij de infolijn van de regionale directie Zuid-West (van de IND; N.o.). Naar aanleiding van deze navraag heeft een medewerker van de Visadienst getracht de gemachtigde op 16 januari 2003 terug te bellen. De gemachtigde was echter niet aanwezig. Tevens heeft genoemde medewerker op 16 januari 2003 de Nederlandse vertegenwoordiging per e-mailbericht verzocht om de aanvraag opnieuw te versturen, aan welk verzoek op 20 januari 2003 gehoor is gegeven. De volgende dag, 21 januari 2003, bericht de consul van de Nederlandse vertegenwoordiging aan betrokkene dat de aanvraag opnieuw is verstuurd. Op 6 februari 2003 heeft u de klacht van referent telefonisch voorgelegd aan de Visadienst met de vraag of een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. Op 3 maart 2003 heeft een medewerkster van de Visadienst meegedeeld dat de mvv-aanvraag van betrokkene niet bekend was bij deze dienst.

De reden voor het feit dat de aanvraag op het moment van navraag door u op 3 maart 2003 niet bekend was, houdt vermoedelijk verband met technische problemen die zich voor hebben gedaan met het elektronisch mailsysteem.

De oorspronkelijke aanvraag, welke is verzonden op 22 oktober 2002 onder aanvraagnummer (...), is niet meer te traceren in het (VISIS) systeem van de Visadienst. Mogelijk heeft zich een technische storing voorgedaan.

Uit het statusoverzicht met betrekking tot aanvraagnummer (...) blijkt dat op 20 januari 2003 de aanvraag door het Ministerie van Buitenlandse Zaken inderdaad opnieuw is verstuurd. Normaliter wordt een aanvraag na ontvangst vanuit het elektronisch mailsysteem aangeboden aan het VISIS systeem ter verwerking. Nu echter het aanvraagnummer reeds bekend was in het VISIS systeem omdat de aanvraag eerder was aangeboden, is de kopie van de aanvraag automatisch niet verder in het systeem ter verwerking aangeboden, (...).

Op 7 februari 2003 heeft de referent de korpschef van regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond verzocht om een advies in verband met een door betrokkene in het land van herkomst in te dienen aanvraag tot het verlenen van een machtiging tot voorlopig verblijf (de zogeheten referentenaanvraag). De staat van inlichtingen in verband met aanvraag mvv/advies verzoek referent (model M62 nieuw) is op 6 maart 2003 door de Visadienst ontvangen. Bij faxbericht van 4 april 2003 heeft de Visadienst aan de Nederlandse ambassade in Khartoum verzocht om de mvv-aanvraag van betrokkene te faxen, die op 6 april 2003 is ontvangen.

(...)

De mvv-aanvraag van betrokkene ingediend op de diplomatieke post en de referentenaanvraag zijn samen behandeld. De referentenaanvraag is vervallen verklaard en toegevoegd aan de aanvraag ingediend op de diplomatieke post, waarna op laatstgenoemde aanvraag is beslist, waarbij rekening is gehouden met de gegevens in de referentenaanvraag. Bij beschikking van 7 april 2003 is de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf ten behoeve van betrokkene afgewezen. Betrokkene zal door de Nederlandse vertegenwoordiging te Khartoem op de hoogte worden gesteld van de afwijzing. Aan (...), de gemachtigde van betrokkene en referent, is op 7 april 2003 een kopie van de beschikking toegezonden.

(...)

Er is verzuimd tussenberichten te versturen aan betrokkene en/of referent. Voor wat betreft de periode van de datum van indiening van de aanvraag tot 6 januari 2003 is de reden hiervoor gelegen in het feit dat de Visadienst niet op de hoogte was van het feit dat door betrokkene een mvv-aanvraag was ingediend. Voor de periode na 6 januari 2003 is niet meer te achterhalen waarom er geen tussenberichten zijn verstuurd.

Voor wat klachtonderdeel 1 betreft, merk ik het volgende op.

Betrokkene heeft op 15 oktober 2002 bij de Nederlandse vertegenwoordiging te Khartoem, Soedan een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf onder de beperking 'voor verblijf bij Nederlandse echtgenoot, (verzoeker; N.o.) ', ingediend.

Er is voor mvv-aanvragen geen wettelijke beslistermijn. Ingevolge artikel 4:13 juncto 4:14 Awb (zie achtergrond, onder 1.; N.o.) dient binnen een redelijk termijn te worden beslist. Een termijn van drie maanden wordt redelijk geacht (zie achtergrond, onder 2.; N.o.). Aangezien voornoemde beslistermijn ruimschoots is overschreden, acht ik klachtonderdeel 1 gegrond.

Voor wat klachtonderdeel 2 betreft, merk ik het volgende op. Op 3 maart 2003 was de Visadienst weliswaar op de hoogte van het feit dat er door betrokkene een mvv-aanvraag was ingediend, maar deze was nog immer niet door de Visadienst ontvangen, ondanks het feit dat de Nederlandse ambassade in Khartoum deze reeds twee maal aan de Visadienst had verstuurd. Zoals hiervoor is aangegeven, is dit vermoedelijk veroorzaakt door technische problemen die zich hebben voorgedaan met het elektronisch mailsysteem.

Het vorenstaande neemt niet weg dat de Visadienst, nadat zij bekend was geworden met het feit dat een mvv-aanvraag door betrokkene was ingediend, alles in het werk had moeten stellen om met spoed (een kopie van) de mvv-aanvraag van de ambassade te verkrijgen en de mvv-zaak snel af te handelen, hetgeen helaas niet is gebeurd.

Gelet op het vorenstaande acht ik ook klachtonderdeel 2 gegrond. Ik acht derhalve de klacht gegrond.

Met betrekking tot uw gestelde vraag of er dezerzijds aanleiding wordt gezien om tot enigerlei maatregel of actie in algemene zin te besluiten, deel ik u het volgende mee.

Zoals hiervoor is aangegeven, is op de mvv-aanvraag van betrokkene op 7 april 2003 een beslissing genomen. Verder is op 11 april 2003, naar aanleiding van een klacht inzake de te lange behandelingsduur van de onderhavige mvv-aanvraag, die (de gemachtigde van verzoeker; N.o.) op 3 april 2003 namens betrokkene heeft ingediend, een brief geschreven, waarin aan (de gemachtigde van verzoeker; N.o.) en aan haar cliënte verontschuldiging is aangeboden..."

D. Standpunt minister van Buitenlandse Zaken

1. Bij brief van 19 mei 2003 reageerde de minister Buitenlandse Zaken onder meer als volgt op de klacht van verzoeker:

"Hieronder treft u mijn reactie aan op de in uw brief geformuleerde klacht en uw aanvullende vragen over het verloop van de behandeling van (...) (de; N.o.) mvv-aanvraag, waarbij ik mij zal beperken tot die onderdelen van de klacht die de ambassade te Khartoem betreffen. Voorzover de klacht de behandeling van de

mvv-aanvraag door de Visadienst betreft, verwijs ik u naar de reactie van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Voor uw goed begrip merk ik hierbij op dat de Visadienst, onderdeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken, is ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. De IND is de instantie die de feitelijke beoordeling van en de beslissing op mvv-aanvragen (dit laatste namens de minister van Buitenlandse Zaken) uitvoert.

Met betrekking tot de klacht:

Aan de hand van de gegevens die de ambassade te Khartoem over de mvv-aanvraag van betrokkene heeft, kan het verloop van de aanvraag aldaar als volgt worden gereconstrueerd. Op 22 oktober 2002 heeft de consulaire afdeling van de ambassade te Khartoem de mvv-aanvraag van betrokkene (...) ingevoerd in het daartoe bestemde registratiesysteem. De aanvraag is voorts aangevuld met een opmerking van de ambassade, inhoudende dat de gegevens en de overgelegde documenten correct bevonden waren. De aanvraag is diezelfde dag elektronisch verzonden naar de Visadienst.

In haar brief van 22 oktober 2002 aan betrokkene, bevestigt het hoofd van de afdeling Consulaire Zaken van de ambassade te Khartoem de verzending van de mvv-aanvraag naar de Visadienst. In deze brief is tevens aangegeven dat betrokkene schriftelijk of telefonisch bericht van de ambassade zal ontvangen, zodra een beslissing op de aanvraag bekend is.

Op 18 december 2002 ontving de ambassade te Khartoem per fax een brief van Advokatenkollektief Rotterdam met het verzoek de onderhavige mvv-aanvraag per fax opnieuw naar de IND te sturen, omdat de aanvraag de IND niet zou hebben bereikt. Deze brief is gedateerd 13 december 2002, doch heeft de ambassade niet eerder bereikt dan op 18 december 2002, op welke datum de brief - vanuit een postkantoor te Rotterdam - naar de ambassade te Khartoem is gefaxt.

Naar aanleiding van deze brief heeft de afdeling Consulaire Zaken op 6 januari 2003 telefonisch contact gehad met een medewerkster van de IND (...). In dat telefoongesprek is de IND verzocht na te gaan of de op 22 oktober (2002; N.o.) verzonden mvv-aanvraag van betrokkene bij de IND in behandeling was.

In reactie daarop ontving de ambassade te Khartoem op 16 januari 2003 een e-mailbericht van de IND Zuid-West, waarin werd aangegeven dat de elektronisch verzonden mvv-aanvraag van betrokkene niet bij de IND was ontvangen, waarbij werd opgemerkt dat uit de systeemgegevens bleek dat de betreffende aanvraag wel was verzonden vanuit Khartoem. De IND verzocht om hernieuwde verzending van de aanvraag. Op 20 januari 2003 heeft de Consulaire afdeling van de ambassade te Khartoem de mvv-aanvraag van betrokkene opnieuw elektronisch naar de Visadienst gestuurd.

Sedertdien heeft de ambassade te Khartoem niet meer van de IND vernomen over de onderhavige mvv-aanvraag, totdat de beschikking tot afwijzing van de mvv-aanvraag, gedateerd 7 april 2003, per elektronisch bericht van de IND werd ontvangen. Deze beschikking is op 22 april 2003 uitgereikt aan betrokkene.

Bij de verzending van de aanvraag door de ambassade naar de IND op 22 oktober 2002 is door de ambassade een fout gemaakt. Deze aanvraag had volgens de instructies in papieren vorm, met een begeleidende zendbrief, verzonden moeten worden naar de IND. Dat is niet gebeurd. De op 22 oktober 2002 elektronisch verzonden aanvraag heeft de IND-regio (...) niet kunnen bereiken, aangezien op dat moment de technische aanpassing, benodigd voor rechtstreeks elektronisch verkeer tussen de Nederlandse ambassades en consulaten (hierna: de posten) en de IND-regio's nog niet gereed was.

De oorzaak voor dit verzuim, zo is gebleken uit nader onderzoek bij de ambassade, is gelegen in de volgende omstandigheden. De posten zijn al sinds enige jaren geïnstrueerd om visum- en mvv-aanvragen in een elektronisch registratie- en voorleggsysteem (VIS) te registreren en die aanvragen vervolgens elektronisch voor te leggen aan de Visadienst. Voor kort verblijf visumaanvragen werkte en werkt dit systeem afdoende. MVV-aanvragen moeten echter worden doorgeleid naar de regionale IND-kantoren, alwaar behandeling plaatsvindt. Tot 11 november 2002 ontbrak de mogelijkheid om elektronisch ontvangen aanvragen vanuit de centrale IND-computer bij de Visadienst (waar alle elektronische aanvragen vanuit de posten binnenkomen) door te geleiden naar de regiokantoren. Daarom moesten mvv-aanvragen altijd eveneens in papieren vorm naar de IND worden gezonden.

In 2002 is stapsgewijs een aantal verbeteringen in de mvv-procedure - onder meer op elektronisch gebied - uitgevoerd door inspanningen van de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Justitie gezamenlijk. De posten zijn daarover met enige regelmaat ingelicht en de ambassade te Khartoem was in oktober 2002 dan ook op de hoogte van de op handen zijnde afschaffing van de papieren mvv-voorlegging aan de IND. Op 8 november 2002 zijn de posten vervolgens geïnstrueerd om mvv-aanvragen vanaf 11 november 2002 uitsluitend elektronisch voor te leggen aan de IND, door deze op de gebruikelijke wijze via het VIS-systeem te registreren en te verzenden. De IND-computer is namelijk sinds 11 november 2002 in staat om die aanvragen automatisch naar de desbetreffende IND-regio door te geleiden.

Op de Consulaire afdeling van de ambassade te Khartoem is echter - ten onrechte - ook de mvv-aanvraag van betrokkene uitsluitend elektronisch naar de IND gezonden, ervan uitgaande dat deze ook al kon worden 'gelezen' door de IND.

Het bovenstaande verklaart waarom de mvv-aanvraag van betrokkene, verstuurd op 22 oktober 2002, niet bij de IND-regio Zuid-West is ontvangen. Het feit dat op 16 januari 2003 door de IND uit de systeemgegevens kon worden opgemaakt - zoals blijkt uit

voornoemd e-mailbericht van de IND - dat de betreffende elektronische aanvraag wel door de ambassade te Khartoem was verzonden, kan worden verklaard uit het (reeds jaren bestaande) registratiesysteem, waartoe de IND sedert 11 november 2002 toegang heeft en derhalve ook de registratie van voor die datum ingevoerde mvv-aanvragen kan traceren.

De klacht over de duur van de behandeling van de mvv-aanvraag, die op de datum waarop uw onderzoek van start ging, op 17 maart 2003, bijna vijf maanden beliep, acht ik gegrond. De oorzaak voor die vertraging is - voorzover het betreft de periode van 22 oktober 2002 tot 20 januari 2003 - gelegen in de hierboven uiteengezette omstandigheden en berust op een foutieve interpretatie van de instructies door de ambassade te Khartoem.

Voor een toelichting op het vervolg van de behandeling - en de vertraging daarin van de aanvraag bij de IND, na de herhaalde verzending van de mvv-aanvraag, verwijs ik u naar de reactie van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Voor uw goed begrip van de onderscheiden taken en verantwoordelijkheden in de behandeling van mvv-aanvragen, zij hier aangetekend dat de Nederlandse ambassades en beroepsconsulaten - de posten - tot hun taak hebben mvv-aanvragen in ontvangst te nemen, deze te controleren op de noodzakelijke gegevens en aanvullende documenten en naar de IND te sturen. De daaropvolgende beoordeling van en de beslissing op de aanvraag vallen onder de verantwoordelijkheid van de IND. De posten ontvangen geen bericht van de IND over de voortgang van de behandeling, ook niet indien daarin vertraging ontstaat. Slechts indien de IND aanvullende gegevens van de aanvrager nodig heeft, ontvangt de post een tussenbericht van de IND met een verzoek om aanvullende gegevens. Vervolgens hebben de posten tot taak om, als sluitstuk van de procedure, de van de IND ontvangen beslissing uit te reiken aan de aanvrager.

(...)

De ambassade te Khartoem heeft naar aanleiding van de brief van het Advokatenkollektief Rotterdam navraag gedaan bij de IND en, toen bleek dat de aanvraag daar niet was ontvangen, gezorgd voor hernieuwde verzending van de aanvraag naar de Visadienst. Opgemerkt wordt dat de ambassade niet is ingegaan op het verzoek van het Advokatenkollektief Rotterdam om de aanvraag per fax naar de IND te sturen. Ten eerste niet omdat de verzending van aanvragen niet per fax behoren te worden verzonden, aangezien de betrouwbaarheid van de inhoud van een gefaxte aanvraag niet kan worden gegarandeerd. Ten tweede niet omdat de ambassade, terecht, heeft geoordeeld dat allereerst diende te worden geverifieerd of de aanvraag, inmiddels, was ontvangen door de IND. Herhaalde zendingen van aanvragen kunnen tot verwarring leiden bij de IND, wanneer achteraf blijkt dat de eerdere aanvraag wel was ontvangen doch nog niet administratief verwerkt.

(...)

De ambassade te Khartoem heeft geen tussenberichten gestuurd aan betrokkene. Zoals hierboven reeds is aangegeven, zijn de posten niet betrokken bij de behandeling van of de besluitvorming op mvv-aanvragen. De posten hebben daarom geen inzicht in de duur van de behandeling van de door hen verzonden mvv-aanvragen en versturen derhalve ook geen tussenberichten aan de aanvragers. Overigens informeren mvv-aanvragers veelal telefonisch naar de stand van zaken van hun mvv-aanvragen. Hen wordt door de posten aangeraden zich daarover te (laten) informeren bij de IND-ijflijn.

Zoals reeds eerder gemeld acht ik de klacht over de lange duur van de behandeling van de mvv-aanvraag van betrokkene gegrond. Voor een deel - namelijk tot 20 januari 2003 - is die vertraging te wijten aan de onjuiste wijze van verzenden van de mvv-aanvraag op 22 oktober 2002. Hierover is de ambassade te Khartoem inmiddels geïnformeerd.

Als verzachtende omstandigheid moet hier worden opgemerkt dat de posten het afgelopen jaar een reeks van instructies hebben ontvangen over steeds nieuwe aanpassingen en wijzigingen in de mvv-procedure. Hierdoor zijn vergissingen in de afhandeling ervan onvermijdelijk. Voorts hebben enige 'kinderziekten' in het elektronische berichtenverkeer het afgelopen halfjaar eveneens vertragingen in de communicatie veroorzaakt en in een enkel geval geleid tot het zoekraken van mvv-aanvragen.

Inmiddels is een integrale mvv-instructie, waarin alle voorgaande instructies zullen zijn geïncorporeerd en aangepast aan de huidige stand van zaken, in voorbereiding. Inmiddels zijn ook de eerste 'kinderziekten' in de technische aanpassing verholpen. Naar verwachting zal het aantal fouten en vertragingen als in de onderhavige mvv-aanvraag dan ook afnemen.“

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:13

“1. Een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag.

2. De in het eerste lid bedoelde redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch een kennisgeving als bedoeld in artikel 4:14, derde lid heeft gedaan.”

Artikel 4:14

“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.

2. Het eerste lid is niet van toepassing indien het bestuursorgaan na het verstrijken van de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn niet langer bevoegd is.

3. Indien, bij het ontbreken van een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, een beschikking niet binnen acht weken kan worden gegeven, stelt het bestuursorgaan de aanvrager daarvan in kennis en noemt het daarbij een redelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien.”

2. Vreemdelingencirculaire

B 1.1.1 Achtergrond

“...Er is voor mvv-aanvragen geen wettelijke beslistermijn. Ingevolge artikel 4:13 juncto 4:14 Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) dient binnen een redelijke termijn te worden beslist. Een termijn van drie maanden wordt redelijk geacht. In elk geval wordt binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag bericht binnen welke termijn een beslissing kan worden verwacht (artikel 4:14 Awb). De Algemene Termijnenwet is van toepassing...”