

Rapport

Datum: 21 november 2003
Rapportnummer: 2003/432

Klacht

Verzoeker klaagt over de wijze waarop de Nederlandse ambassade te Rabat (Marokko), dan wel de Visadienst Kort verblijf van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de door hem op 21 november 2000 ingediende aanvraag om een visum voor kort verblijf ten behoeve van zijn moeder heeft behandeld. In dit verband klaagt verzoeker er met name over dat de ambassade hem telefonisch heeft meegedeeld dat de aanvraag in behandeling was genomen en was doorgestuurd naar de Visadienst Kort verblijf, en dat hij diende af te wachten, terwijl de visumaanvraag niet bij de Visadienst Kort verblijf bekend was.

Verder klaagt verzoeker erover dat de ambassade hem in een brief van 16 juli 2002 heeft verweten dat hij niet eerder over de visumaanvraag heeft gereclameerd, terwijl hij meerdere malen tevergeefs telefonisch contact heeft gehad met de ambassade en het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Beoordeling

1. Op 21 november 2000 diende verzoeker bij de Nederlandse ambassade c.q. het Beneluxvisumkantoor (BVK) te Rabat (Marokko) een aanvraag in om verlening van een visum voor kort verblijf ten behoeve van zijn moeder voor familiebezoek. Ter bevestiging van de ontvangst van de aanvraag en de benodigde stukken gaf de ambassade op 23 november 2000 een zogenoemde receptie af.

In telefonische contacten met de ambassade en het Ministerie van Buitenlandse Zaken over de behandeling van de visumaanvraag kreeg verzoeker, naar hij stelt, telkens te horen dat hij diende af te wachten en dat de aanvraag in behandeling was.

Op 19 juni 2002 nam verzoekers gemachtigde telefonisch contact op met het Ministerie van Buitenlandse Zaken en kreeg zij onder meer te horen dat het dossier als niet behandeld te boek stond.

2. In reactie op een door verzoekers gemachtigde ingediende klacht liet het BVK te Rabat bij faxbericht van 16 juli 2002 onder meer weten dat het dossier op 24 november 2000 was voorgelegd aan de Visadienst Kort verblijf van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), maar dat uit telefonische navraag op 15 juli 2002 was gebleken dat het dossier niet bekend was bij de Visadienst Kort verblijf.

3. Verzoeker klaagt er in de eerste plaats over dat door toedoen van de Nederlandse ambassade te Rabat (Marokko), dan wel de Visadienst kort verblijf de op 21 november 2000 ingediende visumaanvraag voor kort verblijf ten behoeve van zijn moeder niet in behandeling is genomen.

4. In dit onderzoek is gebleken dat de op 21 november 2000 ingediende visumaanvraag van verzoekers moeder op 27 november 2000 door het BVK via het zogenoemde CONVOS-systeem, dat wordt gebruikt om aanvragen van de diplomatieke posten door te zenden aan de Visadienst Kort verblijf, vanuit Rabat elektronisch is verzonden aan de Visadienst Kort verblijf. De minister van Buitenlandse Zaken heeft dit aan de hand van een uitdraai uit CONVOS aangetoond en de Visadienst Kort verblijf heeft in dit onderzoek bevestigd dat de visumaanvraag per CONVOS op 27 november 2000 is voorgelegd aan die dienst.

Vervolgens is er volgens de Visadienst Kort verblijf in het vervolgtraject kennelijk iets gebeurd waardoor de visumaanvraag niet in INDIS, het computersysteem van de IND, is ingevoerd, zoals had behoren te gebeuren. Van elke via CONVOS ontvangen aanvraag wordt een uitdraai gemaakt. De hierop vermelde gegevens worden vervolgens handmatig door een medewerker van de Visadienst kort verblijf in INDIS ingevoerd. Om welke reden dat in dit geval niet is gebeurd, was volgens die dienst echter niet meer te achterhalen. Voorts heeft de Visadienst kort verblijf erkend dat de visumaanvraag verder niet is behandeld en dat de wettelijke beslistermijn ruimschoots is overschreden.

Het voorgaande brengt mee dat de visumaanvraag van verzoekers moeders door de ambassade c.q. het BVK ter behandeling is voorgelegd aan de Visadienst Kort verblijf, maar door een niet te achterhalen oorzaak door die dienst niet is behandeld. Dit is uit een oogpunt van administratieve nauwkeurigheid niet juist.

In zoverre is de onderzochte gedraging voor zover het betreft de Visadienst Kort verblijf niet behoorlijk.

De onderzochte gedraging is wat betreft de Nederlandse ambassade te Rabat op dit punt behoorlijk.

5. Voorts klaagt verzoeker erover dat de ambassade hem in een brief van 16 juli 2002 heeft verweten dat hij niet eerder over (het niet behandelen van) de visumaanvraag heeft gereclameerd, terwijl hij meerdere malen tevergeefs telefonisch contact heeft gehad met de ambassade en het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De minister van Buitenlandse Zaken heeft hierover naar voren gebracht dat zich in het dossier geen telefoonnotities bevinden waaruit blijkt dat verzoeker telefonisch contact heeft gehad met de ambassade of met de telefonische informatiebalie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Volgens de minister zal bij navraag, gezien de voorlegging van de visumaanvraag aan de Visadienst kort verblijf, zijn doorverwezen naar die instantie.

6. De ambassade heeft in het faxbericht van 16 juli 2002 ter afhandeling van verzoekers klacht verzoeker een verwijt gemaakt, dat zoals blijkt uit het antwoord van de minister niet is gebaseerd op feitelijke informatie. Nu er geen telefoonnotities zijn gemaakt van

telefonische contacten van verzoeker met de ambassade, kan uit het ontbreken daarvan niet zonder meer worden geconcludeerd dat verzoeker geen telefonische informatie heeft ingewonnen over de stand van zaken van de visumaanvraag. Het is de Nationale ombudsman ambtshalve bekend dat informatiepunten van de betrokken instanties onder meer aan aanvragers van visa informatie verstrekken die veelal weinig nauwkeurig is en zeer algemeen van aard. Daarbij is eerst in dit onderzoek naar voren gekomen dat de visumaanvraag van verzoekers moeder door het BVK is voorgelegd aan de Visadienst Kort verblijf, maar door die dienst niet adequaat is behandeld. Daarbij is niet gebleken, zoals de minister van Buitenlandse Zaken als mogelijke gang van zaken naar voren heeft gebracht, dat gezien de voorlegging van de visumaanvraag aan de Visadienst Kort verblijf is verwezen naar die dienst. Maar zelfs wanneer verzoeker informatie bij die dienst had ingewonnen, zou het antwoord hebben geluid dat de visumaanvraag bij die dienst niet bekend was. De stelling van de ambassade in de afdoeningsbrief van 16 juli 2002 van verzoekers klacht dat verzoeker niet had gereclameerd was in deze omstandigheden niet voldoende feitelijk onderbouwd. Daarmee is uit een oogpunt van adequate informatievoorziening niet juist gehandeld.

Op dit punt is de onderzochte gedraging, van de ambassade, niet behoorlijk.

Conclusie

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

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse ambassade te Rabat (Marokko), die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken, is gegrond wat betreft de informatie in de klachtafhandelingsbrief, en is niet gegrond wat betreft het niet in behandeling nemen van de visumaanvraag.

De Nationale ombudsman heeft er met instemming kennis van genomen dat bij de Visadienst Kort verblijf een nieuw computersysteem (VISIS) in gebruik is genomen voor het elektronische berichtenverkeer tussen de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland en de IND. In dit systeem is voorzien in een automatisch controlesysteem om onder meer actie te kunnen ondernemen in het geval aanvragen niet in goede orde zijn ontvangen. Daarnaast voert dit systeem aanvragen automatisch in INDIS in, waardoor de kans dat in het vervolgtraject een aanvraag zoekraakt aanzienlijk wordt verminderd.

Voorts heeft de Nationale ombudsman er met instemming kennis van genomen dat de bestaande systemen voor informatie-uitwisseling tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de ambassades (VIS en CONVOS) worden vervangen door een nieuw systeem waarbij on-line zal worden gewerkt; invoering wordt eind 2003 verwacht.

Onderzoek

Op 30 juli 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer L. te Utrecht, ingediend door Bureau Rechtshulp te Utrecht, met een klacht over een gedraging van Nederlandse ambassade te Rabat.

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 van Buitenlandse Zaken verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Aangezien uit de reactie van de minister van Buitenlandse Zaken op de klacht bleek dat de klacht tevens betrekking had op de Visadienst Kort verblijf van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), is de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie vervolgens gevraagd om op de aangepaste klacht te reageren.

Tevens werden de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie enkele vragen ter beantwoording voorgelegd.

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

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

De minister voor Vreemdelingenzaken en integratie en de minister van Buitenlandse Zaken deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoeksters gemachtigde gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

1. Op 21 november 2000 diende verzoeker bij de Nederlandse ambassade te Rabat (Marokko) een aanvraag in om verlening van een visum voor kort verblijf ten behoeve van zijn moeder voor familiebezoek. Ter bevestiging van de ontvangst van de aanvraag en de benodigde stukken gaf de ambassade een zogenoemde receptisse van 23 november 2000 af.

Op 19 juni 2002 nam verzoekers gemachtigde telefonisch contact op met het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Zij kreeg onder meer te horen dat het dossier als niet behandeld te boek stond.

2. Bij brief van 1 juli 2002 verzocht de gemachtigde aan de ambassade te Rabat om opheldering, welk schrijven als klacht diende te worden aangemerkt indien niet binnen twee weken een afdoende antwoord was ontvangen.

Bij faxbericht van 16 juli 2002 liet het Benelux Visumkantoor (BVK) te Rabat verzoekers gemachtigde onder meer weten dat het dossier op 24 november 2000 was voorgelegd aan de Visadienst Kort verblijf, maar dat uit telefonische navraag op 15 juli 2002 was gebleken dat het dossier niet bekend was bij de Visadienst Kort verblijf. Verder deelde het BVK mee: "Omdat de aanvrager niet eerder heeft gereclameerd, moet ik u helaas mededelen dat het onderhavige dossier inmiddels ruimschoots is verlopen." Verder deelde het BVK mee dat verzoeker een nieuw dossier kon indienen. Het BVK beschouwde hiermee de klacht als afgedaan.

B. Standpunt verzoeker

1. Zie onder Klacht.

2. Verzoeker deelde in het verzoekschrift onder meer mee dat hij in telefonische contacten met de ambassade en het Ministerie van Buitenlandse Zaken over de behandeling van de visumaanvraag telkens te horen had gekregen dat hij diende af te wachten en dat de aanvraag in behandeling was.

C. Standpunt minister van Buitenlandse Zaken

1. Op 9 oktober 2002 reageerde de minister van Buitenlandse Zaken onder meer als volgt op de klacht:

"Uit raadpleging van het systeem CONVOS dat gebruikt wordt om aanvragen van de posten door te zenden aan het Bureau Visadienst blijkt duidelijk, zie tevens de bijlage, dat de aanvraag van de moeder van verzoeker (...) door de ambassade Rabat is voorgelegd aan het Bureau Visadienst. Deze aanvraag is elektronisch doorgezonden aan het Bureau Visadienst en is daar ontvangen op 27 november 2000.

Na verzending van deze gegevens gaan medewerkers bij de ambassade uit van de situatie dat de aanvraag bij het Bureau Visadienst is ontvangen en zal worden behandeld. Bij navraag door de aanvrager zal dit dan ook gemeld worden en bestaat er geen aanleiding om een andere gang van zaken te veronderstellen. Ik acht de klacht op dit onderdeel dan ook niet gegrond.

Daarnaast klaagt verzoeker erover dat de ambassade hem in een brief van 16 juli 2002 heeft verweten dat hij niet eerder over de visumaanvraag heeft gereclameerd, terwijl hij meerdere malen tevergeefs telefonisch contact heeft gehad met de ambassade en het ministerie van Buitenlandse Zaken.

In het dossier bevinden zich geen telefoonnotities waaruit blijkt dat (verzoeker; N.o.) telefonisch contact heeft gehad met de ambassade of met de telefonische informatiebalie van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Evenwel zal hij bij navraag, gelet op de vorengenoemde voorlegging aan het Bureau Visadienst, in ieder geval zijn doorverwezen naar die instantie. Derhalve acht ik de klacht op dit onderdeel dan ook niet gegrond."

2. In de door de minister meegezonden uitdraaien uit het computersysteem CONVOS, Menu verwerken voorleggingen, staat bij "Verwerken voorlegging" onder meer vermeld: "Bestemming: VSD VISADIENST". Bij "Beoordelen voorlegging" staat onder meer vermeld: "Status: (...) VOLLEDIG VERWERKT"; "Datum Beslissing: 27-NOV-2000". Ook zijn gegevens over de behandelend medewerker opgenomen.

D. Reactie minister van Buitenlandse Zaken

Bij brief van 17 december 2002 beantwoorde de minister van Buitenlandse Zaken de hem voorgelegde vragen als volgt:

"U vraagt mij om een verklaring met betrekking tot de discrepantie tussen de mededeling van het Bureau Visadienst en mijn mededeling gebaseerd op een uitdraai van het systeem CONVOS. Voorts vraagt u uitleg over de door mij meegezonden uitdraai. Ten slotte verzoekt u mij uitleg te geven over de wijze waarop het Bureau Visadienst de ontvangst van een aanvraag om een visum voor kort verblijf aan de ambassade bevestigt.

Voor de beantwoording van uw vragen zal ik allereerst de procedure uiteenzetten die van toepassing is op visumaanvragen welke door ambassades aan het Bureau Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (hierna: Visadienst) worden voorgelegd.

De medewerkers van de ambassades nemen de gegevens van de aanvragers op in het systeem VIS, welke gegevens elektronisch worden doorgezonden aan het elektronische adres van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (CONVOS). Het systeem CONVOS leest deze berichten in en zorgt ervoor dat de gegevens van de aanvraag worden opgeslagen in een interne database. De programmatuur van het systeem herkent in welke gevallen de bestemming van de aanvragen de Visadienst is (zie ook de eerste bladzijde van de uitdraai) en zendt deze aanvragen automatisch door aan het elektronische adres van de Visadienst. Wanneer het bericht aan de Visadienst is verzonden wordt onder "status" (zie ook de tweede bladzijde van de uitdraai) de code "70 te verwerken visadienst" aangegeven. Indien een elektronische doorzending naar de Visadienst om welke reden

dan ook niet zou slagen, wordt daarvan automatisch melding gemaakt in het systeem CONVOS.

Bij de Visadienst wordt vervolgens een uitdraai gemaakt van de elektronisch aangeleverde gegevens. Deze uitdraai wordt daarna handmatig ingevoerd in het door de IND gehanteerde systeem INDIS, waarna de aanvraag in behandeling wordt genomen.

Als in laatstgenoemde fase van het proces bij de Visadienst een uitdraai in het ongerede raakt, zal dit tot resultaat hebben dat een aanvraag niet in INDIS kan worden teruggevonden en zal dit abusievelijk tot de melding kunnen leiden dat de aanvraag niet bij de Visadienst is ontvangen. Deze situatie kan de discrepantie verklaren tussen de mededelingen zoals deze door de Visadienst en het Ministerie van Buitenlandse Zaken worden gedaan.

In het onderhavige geval kan uit de code "90 volledig verwerkt" worden afgeleid dat het elektronische bericht door de Visadienst is ontvangen. De datum die genoemd wordt bij datum beslissing moet worden gelezen als de datum waarop het systeem de laatste mutatie heeft verwerkt (in dit geval van code 70 naar code 90). Derhalve kan worden geconcludeerd dat het bericht op 27 november 2000 door de Visadienst is ontvangen.

Desgevraagd heeft een medewerker van de Visadienst verklaard dat de ontvangst van een aanvraag voor een visum kort verblijf die aan de Visadienst wordt voorgelegd, niet op andere wijze dan hierboven wordt beschreven aan de ambassade wordt bevestigd.

Met betrekking tot het elektronische berichtenverkeer kan ik nog het volgende berichten. De verscheidene werkprocessen tussen de ketenpartners worden thans nader op elkaar afgestemd. De IND heeft een nieuw systeem in gebruik genomen (VISIS) voor het elektronische berichtenverkeer van aanvragen. In dit systeem is ondermeer voorzien in een automatisch verwerkings- en controlesysteem, waardoor een beter toezicht op de berichtenuitwisseling tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de IND mogelijk wordt. Verder zullen de bestaande systemen voor informatie-uitwisseling tussen het departement en de ambassades (VIS en CONVOS) worden vervangen door een nieuw systeem waarbij het departement en de posten on line zullen gaan werken. Dit systeem zal naar verwachting eind 2003 worden opgeleverd."

E. standpunt Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie reageerde bij brief van 14 januari 2003 onder meer als volgt op de klacht:

"Aanvragen die door de Nederlandse Vertegenwoordigingen in het buitenland worden voorgelegd aan de Visadienst kort verblijf van de IND, worden door de Visadienst ontvangen via het computersysteem CONVOS. Van elke aanvraag (ca. 22.000 per jaar) wordt een uitdraai gemaakt. De gegevens die op deze uitdraai staan worden vervolgens

handmatig door een medewerker van de Visadienst ingevoerd in het computersysteem van de IND (INDIS).

Indien een aanvrager telefonisch informeert bij de Visadienst kort verblijf naar de stand van zaken van een visumaanvraag, dan is het gebruikelijk dat de Visadienst controleert of de aanvraag in goede orde is ontvangen en is ingevoerd in het INDIS systeem. Indien dit niet het geval is, dan wordt het CONVOS systeem geraadpleegd.

Als blijkt dat de aanvraag via het CONVOS systeem is voorgelegd aan de Visadienst kort verblijf, maar ofwel niet is aangekomen ofwel is zoekgeraakt of om welke andere reden dan ook niet in behandeling is genomen, dan wordt de aanvraag alsnog zo spoedig mogelijk in behandeling genomen.

Naar aanleiding van uw brief van 1 november 2002 is een onderzoek ingesteld naar de onderhavige aanvraag. Ik kan bevestigen dat deze per CONVOS is voorgelegd aan de Visadienst kort verblijf. Uit informatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken blijkt voorts dat het elektronische bericht kennelijk is ontvangen op het elektronisch adres van de Visadienst kort verblijf. Gebleken is echter dat de aanvraag niet bekend was in het systeem van de IND (INDIS) en dat de aanvraag niet door de Visadienst kort verblijf in behandeling is genomen.

Uit het bovenstaande moet geconcludeerd worden dat er kennelijk in het vervolgtraject iets is gebeurd waardoor de aanvraag niet in INDIS is ingevoerd. Het is inmiddels niet meer te achterhalen wat precies de oorzaak daarvan is geweest. In ieder geval stel ik vast dat de aanvraag in de tussentijd niet verder is behandeld en dat dientengevolge de wettelijke termijn waarbinnen op een dergelijke aanvraag moet worden beslist, ruimschoots is overschreden. Ik acht de klacht in die zin derhalve gegrond.

Uit uw brief wordt niet duidelijk of betrokkene telefonisch contact heeft gehad met de Visadienst. Ook blijkt uit het onderhavige dossier niet of er telefonisch contact is geweest en of door de Visadienst onderzoek is ingesteld naar de aanvraag. In het dossier bevinden zich geen brieven of telefoonnotities waaruit blijkt dat de betrokkene heeft geïnformeerd bij de Visadienst kort verblijf. Derhalve is het niet mogelijk om vast te stellen of er wat betreft dit onderdeel van de klacht sprake is van een verwijtbare gedraging van de Visadienst kort verblijf.

De Minister van Buitenlandse Zaken heeft u inmiddels bericht ten aanzien van het laatste onderdeel van de klacht met betrekking tot het verwijt van de ambassade dat verzoeker niet eerder over de visumaanvraag had gereclameerd.

Voorts kan ik u het volgende berichten.

Bij de Visadienst kort verblijf is een nieuw computersysteem (VISIS) in gebruik genomen voor het elektronische berichtenverkeer tussen de Nederlandse vertegenwoordigingen in

het buitenland en de Immigratie- en Naturalisatiedienst. In dit systeem is voorzien in een automatisch controlesysteem: indien er in de onderlinge berichtuitwisseling iets misgaat, wordt dit in een aparte mailbox voor beide partijen direct zichtbaar, om zodoende actie te kunnen ondernemen indien aanvragen niet in goede orde door de Immigratie- en Naturalisatiedienst ontvangen worden. Daarnaast voert dit systeem de aanvragen automatisch in in INDIS, waardoor de kans dat in het vervolgtraject een aanvraag zoekraakt aanzienlijk verminderd wordt.

Ten slotte kan ik mededelen dat de Visadienst kort verblijf de aanvraag van betrokkene inmiddels alsnog in behandeling heeft genomen. Bij schrijven van 20 november 2002 is aan gemachtigde een "Vragenlijst Visadienst" gestuurd, waarin naar de achtergronden van de visumaanvraag wordt gevraagd. Binnen twee weken na ontvangst van de ingevulde en ondertekende vragenlijst en de daarbij behorende bijlagen, zal een beslissing op de aanvraag worden genomen."

F. Nadere informatie visadienst kort verblijf

Daarnaar gevraagd deelde een medewerker van de Visadienst Kort verblijf op 10 september 2003 telefonisch onder meer mee dat op de visumaanvraag van 21 november 2000 op 11 februari 2003 een beslissing was genomen.

Achtergrond